

## LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Isabelle Joumard et Per Mathis Kongsrud

### TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	170
Champ et logique de l'analyse .....	170
Résumé des conclusions.....	172
Facteurs influant sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et tendances récentes.....	179
Degré de décentralisation.....	179
Tendances récentes.....	183
Facteurs influant sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.....	184
Questions déterminant la répartition des responsabilités en matière de dépenses.....	190
La fourniture de services au niveau local ne permet pas toujours d'exploiter les économies d'échelle.....	194
... ni d'internaliser les retombées territoriales .....	194
Le risque d'une insuffisance de prestations sociales et de services redistributifs .....	195
Inefficiences dues au chevauchement des responsabilités entre niveaux d'administration.....	196
Fusions de collectivités territoriales ou fédéralisme « à deux vitesses » : deux stratégies courantes parmi d'autres.....	197
... la centralisation ou l'imposition de normes pour les programmes de dépenses des collectivités territoriales.....	198
... et des accords de coopération entre collectivités territoriales et entre différents niveaux d'administration.....	199
Principes de financement favorisant l'efficacité.....	201
Problèmes d'attribution des prérogatives fiscales.....	201
Utilisation de leurs pouvoirs fiscaux par les collectivités territoriales.....	212
Transferts entre niveaux d'administration.....	214
Gestion macroéconomique dans un environnement décentralisé .....	219
La discipline budgétaire globale peut être compromise.....	220
Des stratégies variées pour assurer la discipline budgétaire .....	220
Il faut améliorer la transparence .....	230
<i>Annexe.</i> Assurer la discipline budgétaire à l'échelon infranational : stratégies et mécanismes.....	240
Bibliographie.....	251

Isabelle Joumard est économiste principale au Département des affaires économiques de l'OCDE et Per Mathis Kongsrud était détaché du ministère des Finances de la Norvège au moment de la rédaction. Cet article est une version révisée d'un document initialement élaboré pour une réunion du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique de l'OCDE qui s'est tenue les 20 et 21 mars 2003. Les auteurs doivent à Robert Price (chef de division) de larges contributions rédactionnelles et à Jean-Philippe Cotis, Jørgen Elmeskov, Michael Feiner, Christopher Heady, Peter Hoeller, Michael Kiley, Tom Jones, Martin Jørgensen, Willi Leibfritz, Bénédicte Larre, Jørgen Lotz, Flavio Padrini et Eckhard Wurzel de précieux commentaires. Ils expriment en outre leur reconnaissance à Anne Eggiman pour le secrétariat et à Chantal Nicq pour l'assistance statistique. Les idées exprimées dans cet article, propres aux auteurs, ne reflètent pas nécessairement les positions de l'OCDE.

## INTRODUCTION

### Champ et logique de l'analyse

Les économies de l'OCDE sont toutes confrontées à la nécessité d'améliorer l'efficacité de la répartition et de la gestion des ressources dans le secteur public. À cet égard, il est important que les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qu'elles aient ou qu'elles n'aient pas un caractère constitutionnellement fédéral, fonctionnent bien. En principe, la décentralisation peut responsabiliser les administrations et permettre ainsi une meilleure adéquation entre les ressources et les préférences. Elle peut aussi introduire une concurrence entre collectivités territoriales et améliorer ainsi l'efficacité du secteur public. Des considérations politiques plaident, elles aussi, en faveur de la décentralisation : en rapprochant les autorités des citoyens, celle-ci permet de renforcer la démocratie locale.

En dépit de ses avantages apparents, le processus de transfert des compétences aux collectivités territoriales a été inégal au cours des deux dernières décennies et les relations entre les autorités centrales et locales, dans les pays de l'OCDE, demeurent très hétérogènes. Cette situation tient sans doute au fait que la décentralisation peut nuire à l'efficacité ou compliquer la mise en œuvre des politiques de redistribution. Le poids donné aux objectifs de la politique nationale, notamment en matière de redistribution, peut varier suivant les pays, tandis que certains problèmes et certains choix qu'entraîne la décentralisation prennent toute leur acuité du fait de la présence et, dans certains pays, de l'aggravation des disparités régionales de revenu. La répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités territoriales pour assurer l'offre et le financement des services publics est donc souvent complexe et l'analyse de l'expérience des pays dans ce domaine ne permet guère de formuler des conclusions générales quant aux pratiques les plus appropriées. Il faut en outre adopter une démarche prospective, du fait notamment que les conséquences budgétaires du vieillissement de la population peuvent avoir un impact différent selon les niveaux d'administration, tandis que l'intégration commerciale et financière croissantes, ainsi que la mobilité des personnes, peuvent faire basculer le bilan de la décentralisation budgétaire. Cependant, les pays de l'OCDE sont confrontés aux mêmes problèmes et arbitrages, et ceux-ci font l'objet de cet article.

Les questions les plus notables à propos des relations entre les autorités centrales et les collectivités territoriales, qui ont été soulevées à l'occasion des travaux récents de l'OCDE, et qui seront développées dans cet article, sont triples :

- Du côté des dépenses, comment une collectivité territoriale peut-elle adapter l'offre de biens publics, qui peuvent profiter à différentes catégories de citoyens, aux préférences locales, tout en assurant des services efficaces et la réalisation d'objectifs de redistribution ?
- Du côté des recettes, comment faut-il concevoir les dispositifs de financement des collectivités territoriales afin de leur permettre de répondre aux préférences locales sans nuire à l'efficacité et compromettre les objectifs nationaux de redistribution ?
- D'un point de vue macroéconomique, comment peut-on établir une coordination suffisante entre les différents niveaux d'administration, au moyen de règles fiscales et d'accords de coopération ou par le jeu des forces du marché, de manière à assurer la compatibilité avec les objectifs budgétaires nationaux ?

Compte tenu de ces questions, cet article analyse les pratiques adoptées dans un certain nombre de domaines suivant un plan en quatre parties. La première vise à mesurer l'importance relative des autorités centrales et infranationales dans le domaine des finances publiques, au moyen d'indicateurs globaux des recettes et dépenses publiques, et analyse les facteurs qui militent en faveur ou à l'encontre d'une plus grande décentralisation. Elle est suivie d'un examen des questions pratiques qui déterminent la répartition des responsabilités en matière de dépenses. La troisième partie examine les questions de financement, du point de vue des différentes catégories de prélèvements fiscaux, et les modalités des subventions et des mécanismes de péréquation. La quatrième et dernière partie étudie les dispositifs nécessaires pour assurer la cohérence entre les stratégies budgétaires des collectivités territoriales et les objectifs généraux de la politique macroéconomique.

Les dépenses publiques et les systèmes fiscaux ont été examinés de façon approfondie dans des chapitres qui leur ont été consacrés dans des *Études économiques de l'OCDE* concernant plus de la moitié des pays de l'OCDE<sup>1</sup>. Dans ce contexte, les questions de la répartition, entre les différents niveaux d'administration, des pouvoirs fiscaux et des compétences en matière de dépenses, ainsi que de la coordination budgétaire dans un cadre décentralisé, se sont posées dans un certain nombre de pays. Des travaux ont aussi été menés sur ces questions dans le cas de quelques pays non membres de l'OCDE<sup>2</sup>, étendant ainsi le champ géographique des données disponibles au-delà de la zone OCDE. Les conclusions pertinentes de ces travaux sont reprises dans ce document. Toutefois, les travaux consacrés aux relations financières entre les différents niveaux d'administration sont loin d'être exhaustifs et ce document n'a pu s'appuyer que sur des informations qui sont incomplètes. D'autres examens par pays

sur ces questions sont envisagés. L'encadré 1 dresse une liste récapitulative qui pourrait servir de point de départ à ces examens.

### Résumé des conclusions

*Tendances récentes de la décentralisation.* Si l'on examine les recettes et les dépenses publiques, on observe des tendances globalement divergentes dans l'évolution des dépenses et recettes des collectivités territoriales. La part de celles-ci dans les dépenses publiques a augmenté dans la majorité des pays. Cependant, les autorités centrales ont de plus en plus essayé de contrer cette tendance en imposant des normes et des niveaux de qualité minimum pour les biens publics fournis à l'échelon local. Du côté des recettes, la part des collectivités territoriales dans les recettes des administrations publiques (hors transferts) n'a pas suivi le rythme de progression des dépenses et elle a même diminué dans plusieurs pays de l'OCDE. Simultanément, les administrations ont essayé d'améliorer la coordination au regard des objectifs macroéconomiques globaux en instituant des règles budgétaires qui limitent l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales<sup>3</sup>.

*Répartition des responsabilités en matière de dépenses.* Parce qu'elles sont plus proches des citoyens, les collectivités territoriales sont en principe mieux à même de répondre à leur demande de services et de cibler ceux-ci sur les groupes appropriés. Cependant, elles peuvent avoir des difficultés à améliorer l'efficacité de la répartition des ressources et l'efficacité par rapport aux coûts :

- Des économies d'échelle et de gamme peuvent être réalisées dans la production de certains biens et services qui relèvent aujourd'hui des collectivités territoriales dans un certain nombre de pays (soins hospitaliers et enseignement tertiaire, par exemple).
- Les biens et services publics produits à l'échelon local peuvent avoir des répercussions sur d'autres collectivités (par exemple, l'éducation, les programmes du marché du travail et le développement des infrastructures peuvent avoir une influence sur d'autres collectivités et, de manière plus générale, sur le potentiel de croissance du pays).

Si ces effets d'externalités ne sont pas pris en compte, l'offre de biens publics risque de ne pas être optimale, tandis que la menace de migration entre collectivités territoriales peut aussi inciter celles-ci à fixer les prestations sociales à un niveau trop bas du point de vue de la société. Un risque similaire apparaît également lorsque des responsabilités en matière de dépenses et de financement se chevauchent, comme c'est souvent le cas pour les soins de santé, les programmes du marché du travail et l'aide sociale, si bien qu'un niveau donné d'administration peut essayer de réduire au minimum les coûts correspondants, aux dépens d'un autre niveau d'administration. Pour éviter ces effets et exploiter les économies d'échelle, les autorités centrales ont parfois encouragé les collectivités territoriales

### Encadré 1. Liste récapitulative de critères pour l'analyse des relations financières entre les différentes collectivités publiques

Compte tenu des questions qui sont apparues dans le cadre des travaux récents de l'OCDE, une liste récapitulative de critères a été établie, sous la forme de questions, pour évaluer l'efficacité des relations financières entre les différents niveaux d'administration.

#### Questions concernant les responsabilités en matière de dépenses

- *Degré de décentralisation* : Comment les responsabilités en matière de services publics sont-elles réparties entre l'État et les collectivités territoriales ? Certaines collectivités publiques, ou certaines zones spéciales, se voient-elles confier des compétences spéciales en matière de dépenses (et, symétriquement, des recettes propres) ? Dans quelle mesure les collectivités territoriales peuvent-elles adapter leur offre de services aux préférences de la population locale ? En particulier, dans quels domaines les normes nationales sont-elles contraignantes et les autorités centrales jouent-elles fréquemment un rôle dans la microgestion des collectivités territoriales (fixation des salaires et des conditions d'emploi des salariés de celles-ci, par exemple) ? Les « missions non financées » confiées aux collectivités territoriales représentent-elles un problème important ?
- *Taille des collectivités territoriales* : Quelles stratégies a-t-on mis en œuvre jusqu'ici pour exploiter les économies d'échelle et internaliser les répercussions des prestations locales sur d'autres juridictions, et des problèmes se posent-ils encore à cet égard ? Dans quelles circonstances une fusion de collectivités territoriales est-elle une option intéressante ? A-t-on recours à des stratégies de coopération, par exemple l'offre conjointe ou la concentration de la production de services dans certaines collectivités, les autres se portant acheteuses de ces services ? Dans l'affirmative, comment ces dispositifs sont-ils conçus ? En particulier, comment le coût des services est-il partagé entre les collectivités territoriales ? Ces stratégies de coopération ont-elles pour effet de promouvoir l'efficacité-coût, par exemple en introduisant un certain degré de concurrence entre les prestataires ?
- *Chevauchement des responsabilités* : Y a-t-il des domaines où les responsabilités en matière de dépenses se chevauchent ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure ce chevauchement incite-t-il à transférer la charge financière à un autre niveau d'administration et nuit-il à la qualité ou à l'efficacité des services publics ? Quels sont les instruments utilisés pour éviter ce type de comportement ?
- *Transferts sociaux et redistribution* : Dans quelle mesure les collectivités territoriales sont-elles responsables de la mise en œuvre des programmes d'aide sociale et des services redistributifs ? En particulier, fixent-elles les critères d'admission au bénéfice de ces programmes et les niveaux des prestations ? A-t-on constaté une « migration » des bénéficiaires vers des

**Encadré 1. Liste récapitulative de critères pour l'analyse des relations financières entre les différentes collectivités publiques (suite)**

- collectivités offrant des services et des transferts sociaux plus généreux ? Les collectivités territoriales réagissent-elles à (la menace) de telles migrations en abaissant la générosité des prestations ou en restreignant l'accès aux programmes, afin de réduire la demande émanant de non-résidents ?

**Principes de financement des collectivités territoriales**

- *Pouvoirs fiscaux* : Quelle est l'étendue des pouvoirs des collectivités territoriales en matière de recettes publiques ? En particulier, quels sont les prélèvements obligatoires dont les collectivités territoriales déterminent l'assiette ou les taux ? Est-il possible de transférer aux collectivités territoriales davantage de responsabilités en matière fiscale sans déstabiliser leur situation financière (par suite d'une instabilité excessive des recettes fiscales locales, par exemple) ni accroître les coûts administratifs et de mise en conformité au niveau global, faire obstacle aux flux d'échanges et d'investissements entre collectivités territoriales ou nuire aux objectifs de redistribution ? Quel rôle les redevances et paiements par les usagers peuvent-ils jouer à cet égard ?
- *Concurrence fiscale* : Les taux et l'assiette des impôts locaux sont-ils très variables d'une collectivité territoriale à une autre et quels sont les principaux facteurs qui contribuent aux différences entre collectivités ou les limitent ? En particulier, comment le système de transferts entre administrations influe-t-il sur la politique fiscale des collectivités territoriales ? La concurrence fiscale est-elle importante et quels sont les effets positifs et négatifs de celle-ci (imposition d'une discipline budgétaire aux administrations locales ou au contraire fragmentation ou complexité excessive du système fiscal et distorsions potentielles des flux d'échanges et d'investissements) ?
- *Dotations affectées* : Les dotations affectées représentent-elles une part importante du budget des collectivités territoriales ? Dans l'affirmative, comment ces dotations sont-elles conçues et quels effets ont-elles sur le comportement et les performances des collectivités territoriales ? En particulier, comment le taux de participation des autorités centrales aux dépenses spécifiques financées par les dotations affectées est-il défini et les effets d'externalités (spillover effects) sont-ils correctement pris en compte ? La contribution est-elle calculée sur la base des coûts effectifs ex post, et non sur celle des coûts standards ex ante ? Constate-t-on que les dotations affectées ont nui à l'efficacité-coût et ont eu des conséquences défavorables du point de vue redistributif ? Observe-t-on une tendance à revoir la conception des dotations affectées (par exemple en donnant aux collectivités territoriales plus de latitude pour la réalisation des objectifs stratégiques, en regroupant des dotations affectées dont la définition est trop étroite ou en s'orientant vers une démarche qui privilégie plus encore les résultats) ?

### Encadré 1. Liste récapitulative de critères pour l'analyse des relations financières entre les différentes collectivités publiques (suite)

- *Dispositifs de péréquation* : Par quels moyens la redistribution s'effectue-t-elle entre les collectivités territoriales (qu'il s'agisse de véritables dispositifs de péréquation, mais aussi de systèmes d'imposition progressive des revenus ou de régimes d'assurance sociale et d'assurance chômage) et quelle est l'ampleur des transferts redistributifs ? Quels sont les principaux objectifs du système de péréquation et les critères utilisés (recettes fiscales potentielles ou effectives, prise en compte de facteurs topographiques et socio-démographiques spécifiques influant sur les coûts des services assurés par les collectivités territoriales, etc.) ? Quelle est l'importance des aides financières discrétionnaires des autorités centrales aux collectivités territoriales, par opposition aux transferts déterminés selon des critères objectifs ? Dans quelle mesure le système de transfert entre niveaux d'administration contribue-t-il ou nuit-il aux perspectives de croissance des collectivités les plus défavorisées ? La conception et la réforme du système de transfert se heurtent-elles à de sérieux problèmes d'arbitrage entre équité et efficience ? Les transferts des autorités centrales sont-ils utilisés pour atténuer les fluctuations des recettes fiscales des collectivités territoriales ?

#### Gestion macroéconomique dans un cadre décentralisé

- *Cohérence macroéconomique* : Quels sont les mécanismes qui sont utilisés ou devraient être envisagés pour assurer la cohérence du comportement budgétaire des collectivités territoriales et des objectifs globaux de la politique macroéconomique ? Les collectivités territoriales ont-elles connu des dérapages budgétaires ou ont-elles eu un comportement procyclique ? Dans l'affirmative, comment les autres niveaux d'administration ou les marchés de capitaux ont-ils réagi ? Les collectivités territoriales qui se heurtent à des problèmes financiers reçoivent-elles un soutien financier des autorités centrales (pouvant aller jusqu'à un plan de sauvetage) ? Dans l'affirmative, comment ce soutien financier est-il conçu et quelles en sont les conséquences quant au comportement des collectivités territoriales ?
- *Règles budgétaires* : Quelles sont les règles budgétaires appliquées au niveau infranational ? Ont-elles été imposées par les autorités centrales ou négociées avec les collectivités territoriales ? Quels sont les types de règles qui permettent le mieux d'éviter le dérapage budgétaire, que ce soit sous la forme d'une augmentation de la dette des collectivités territoriales ou d'une augmentation de leurs impôts (règles d'équilibre budgétaire, plafonnement des dépenses ou limitation des emprunts) ? Le cadre d'action est-il suffisamment crédible et flexible pour faire face à des événements, évolutions conjoncturelles et besoins d'investissement imprévus ? Des mécanismes de mise en application suffisants ont-ils été mis en place ? En particulier, des pressions mutuelles peuvent-elles s'exercer et des sanctions

**Encadré 1. Liste récapitulative de critères pour l'analyse des relations financières entre les différentes collectivités publiques (suite)**

- peuvent-elles être appliquées et, dans l'affirmative, comment ces instruments doivent-ils être utilisés (par exemple, les sanctions doivent-elles être approuvées par le Parlement ou par un organisme de coopération) ?
- *Discipline de marché* : Les collectivités infranationales sont-elles autorisées à lever des fonds sur le marché des capitaux ? Dans l'affirmative, la dette des collectivités territoriales est-elle garantie, de façon expresse ou implicite, par les autorités centrales ? A-t-on observé que les marchés de capitaux contribuent à imposer une discipline au comportement budgétaire des collectivités territoriales (en subordonnant par exemple les conditions des prêts à la situation financière de la collectivité considérée) ? Les instruments économiques jouent-ils un rôle effectif ou prospectif dans l'établissement d'une discipline budgétaire au niveau des collectivités territoriales ?

**Partage de l'information et transparence**

- Les responsabilités en matière de dépenses et le pouvoir de lever des recettes propres des collectivités territoriales sont-ils clairement délimités ? Serait-il possible d'améliorer la cohérence (par exemple en harmonisant les règles comptables applicables aux différents niveaux d'administration) et la transparence (par exemple, est-il facile d'obtenir et de comparer la situation budgétaire et les taux d'imposition des collectivités territoriales, la qualité des services publics locaux et les taux de la fiscalité locale) ? Existe-t-il une structure qui permette aux collectivités territoriales de confronter leurs expériences dans la recherche d'une gestion plus efficace des services publics ? Des statistiques sont-elles disponibles au niveau infranational et sont-elles établies sur la base de principes budgétaires et comptables uniformes ? Dans quelle mesure la décentralisation a-t-elle compliqué la mise en œuvre de la réglementation nationale et engendré des problèmes de corruption ?

à fusionner (souvent en dépit d'une vive résistance politique), mais les modalités optimales d'un tel regroupement peuvent être très variables suivant les services. Les autres possibilités qui s'offrent pour exploiter les économies d'échelle sont la prestation conjointe de services publics ou les stratégies de coopération, ces dernières présentant des caractéristiques intéressantes qui mériteraient plus d'attention dans plusieurs pays. Cependant, ces stratégies peuvent se révéler difficiles à mettre en œuvre dans le cas de certains services (notamment ceux pour lesquels les prestations ne peuvent pas être facilement individualisées, comme les routes).

Les *principes de financement* jouent un rôle déterminant dans le comportement des collectivités territoriales en matière de dépenses, mais leur conception entraîne des problèmes et des choix difficiles. On soulignera tout particulièrement que l'adéquation des recettes propres aux responsabilités en matière de dépenses est souhaitable pour permettre aux collectivités territoriales d'adapter l'offre de biens publics aux préférences des habitants et à la disposition à payer des contribuables locaux, donc de répondre à leur obligation de rendre compte. Il convient toutefois de pondérer le mieux-être dont pourrait bénéficier la collectivité par les risques de perte d'efficacité liés à la fiscalité locale propre, et par les objectifs redistributifs. Peu de pouvoirs fiscaux peuvent être délégués aux collectivités territoriales sans soulever des problèmes d'efficacité ou de redistribution. Les impôts sur la propriété sont ceux qui sembleraient le mieux s'y prêter, mais ils ne jouent pas un rôle aussi important qu'on pourrait le penser. Laisser aux collectivités territoriales plus de latitude pour déterminer l'assiette et le taux des impôts généraux sur la consommation (TVA ou taxes de ventes) risque d'accroître la fraude et l'évasion fiscales et de créer des distorsions dans les échanges entre collectivités. Les impôts locaux sur le revenu peuvent entraîner des effets d'externalités indésirables, car les collectivités infranationales ne tiennent pas compte des conséquences de leurs décisions pour les finances des autres collectivités publiques ni pour la croissance nationale potentielle (car les impôts sur le revenu des personnes physiques influent sur les décisions individuelles de travailler, d'épargner et d'investir). Ces impôts peuvent entrer en conflit avec l'objectif de conserver un rôle redistributif à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Quant aux impôts sur les sociétés, leur produit est instable et l'OCDE a souvent recommandé que les collectivités territoriales y fassent moins appel. Un plus large recours aux redevances et charges payées par les usagers pourrait, en renforçant les signaux du marché, promouvoir l'efficacité, mais il risque aussi de poser des problèmes d'équité, car les collectivités territoriales sont souvent responsables de l'offre des services publics à caractère redistributif (soins de santé et enseignement non tertiaire, en particulier).

Compte tenu des limites de l'autonomie budgétaire, l'efficacité du pouvoir fiscal infranational au service de la discipline budgétaire semble plus incertain que ne l'indiquent généralement les travaux publiés. L'intensité de la concurrence fiscale varie sensiblement, à la fois d'un pays à l'autre et d'une assiette d'imposition à l'autre, mais elle est parfois faible, les collectivités territoriales exploitant rarement tous les pouvoirs dont elles peuvent disposer pour réduire les impôts locaux. Il importe donc d'approfondir l'étude des principaux facteurs qui influent sur les décisions fiscales des collectivités territoriales. De récentes études nationales ont toutefois permis de définir plusieurs caractéristiques institutionnelles qu'il faudra peut-être ajuster pour favoriser l'efficacité des pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales, ainsi que leur responsabilité. En particulier, il est essentiel de définir

avec précision les responsabilités en matière de dépenses aux différents niveaux d'administration et de disposer de données comparables sur le niveau d'imposition dans les différentes collectivités. De plus, il faudra peut-être réexaminer le recours aux transferts discrétionnaires entre collectivités publiques et la conception des mécanismes de partage des recettes fiscales.

Le système des transferts a de nombreux rôles à jouer, même si sa conception est d'une importance primordiale si l'on veut éviter un conflit entre divers objectifs. D'après certaines études nationales, l'impact de ces transferts sur l'efficacité, la discipline budgétaire et l'équité dépend dans une large mesure de leur nature. Les dotations affectées ont été largement utilisées pour réduire au minimum le risque d'une structure sociodémographique des dépenses dans des domaines caractérisés par des externalités importantes ou pour assurer des normes minimales en ce qui concerne certains services. Cependant, des taux de participation financière supérieurs aux niveaux qui permettent de tenir compte des externalités se sont souvent traduits par des dépenses excessives, s'accompagnant d'un manque d'efficacité par rapport aux coûts. Face à ces problèmes, on a vu se développer les dotations globales, qui permettent une plus grande autonomie à l'échelon local et devraient en principe engendrer une plus grande efficacité par rapport aux coûts. Des mécanismes de péréquation financière, souvent inhérents aux systèmes de transferts, permettent de favoriser l'efficacité économique en évitant que les disparités régionales ne se perpétuent et en créant les conditions d'une concurrence budgétaire loyale et efficace. Toutefois, ils peuvent aussi faire obstacle à une modification des écarts de coûts et freiner l'ajustement régional en créant des « pièges de la pauvreté ». Différentes solutions sont envisageables pour réduire le risque d'effets démobilisateurs que comporte le système de transferts, mais elles supposent souvent des compromis avec les objectifs d'équité. De même, il peut s'avérer souhaitable de se servir du système de transferts pour lisser les chocs cycliques, mais il faut veiller à maintenir les mesures d'incitations appropriées pour assurer la discipline budgétaire. Recourir massivement aux subventions discrétionnaires peut à cet égard se révéler contraire aux objectifs poursuivis.

Les options qui permettent d'assurer la discipline budgétaire retiennent davantage l'attention depuis quelque temps dans de nombreux pays, dans la mesure où la nécessité d'un assainissement des finances publiques est devenue plus pressante. De multiples stratégies ont été expérimentées. Dans certains pays, des règles budgétaires (obligations d'équilibrer le budget, par exemple) ont été imposées aux collectivités territoriales, tandis que dans d'autres, à structure fédérale pour la plupart, la coordination budgétaire a été renforcée au moyen de dispositifs de concertation. Des sanctions financières ou administratives ont aussi été instituées dans de nombreux cas. Adoptant une démarche différente, certains pays ont eu recours aux mécanismes du marché pour assurer la discipline budgétaire. En dépit de ces efforts, certains problèmes sont apparus. Dans plusieurs pays, les collectivités territoriales

ont connu des dérapages budgétaires ou ont mis en œuvre une politique budgétaire procyclique. Le ralentissement récent de l'activité économique pourrait mettre en évidence de nouvelles faiblesses dans les dispositifs budgétaires existants, étant donné que les recettes des collectivités territoriales sont souvent très sensibles aux fluctuations de l'activité économique et des prix des actifs. Ces problèmes pourraient justifier un réexamen ou un renforcement du cadre budgétaire. Dans plusieurs pays, il est indispensable d'améliorer la disponibilité, la cohérence et l'actualité des données sur les finances des collectivités territoriales. De plus, il serait possible, dans un certain nombre de pays, de préciser et de durcir les règles budgétaires imposées à ces collectivités et d'instaurer des mécanismes de mise en œuvre plus rigoureux. D'un autre côté, des règles trop rigides risquent d'être jugées excessives par l'opinion publique, tandis que pour être crédibles, les sanctions doivent être bien conçues et représenter une réaction raisonnable face à des problèmes potentiels.

## **FACTEURS INFLUANT SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET TENDANCES RÉCENTES**

### **Degré de décentralisation**

Il est difficile, pour diverses raisons, d'évaluer le degré de décentralisation en matière de finances publiques et de procéder à des comparaisons internationales. L'autonomie budgétaire a plusieurs dimensions, notamment le pouvoir de décider du niveau et de la nature des dépenses, des recettes et des emprunts, qui interagissent souvent et qui ne sont pas toujours faciles à classer par ordre d'importance. De plus, on dispose rarement de données qui puissent être utilisées pour des comparaisons internationales. Dans ces conditions, l'examen d'un certain nombre d'indicateurs provenant essentiellement de la comptabilité nationale (tableau 1) conduit à penser que :

- Le degré de décentralisation, mesuré par la part des collectivités territoriales dans les dépenses et recettes des administrations publiques, varie fortement d'un pays de l'OCDE à un autre.
- La structure institutionnelle d'un pays, qu'il s'agisse ou non d'un pays considéré comme fédéral, ne reflète pas directement la part des collectivités territoriales dans les dépenses et recettes publiques. Les collectivités territoriales de certains pays unitaires sont responsables d'une part plus importante des dépenses publiques que celles de pays considérés comme « fédéraux ». Par exemple, d'après les indicateurs des finances publiques, le Danemark et la Suède, considérés comme des pays unitaires, sont plus « décentralisés » que l'Allemagne, les États-Unis et le Mexique.

Tableau I. Indicateurs de décentralisation budgétaire

Dépenses et effectifs des administrations infranationales				Recettes des administrations infranationales				
Part dans les dépenses des administrations publiques <sup>1</sup>		Part des effectifs dans le total des effectifs des administrations		Part dans les recettes des administrations publiques <sup>2</sup>		Part des recettes fiscales dans le total des recettes fiscales <sup>3</sup>		
1985 <sup>4</sup>	2001 <sup>5</sup>	1990 <sup>6</sup>	2001 <sup>7</sup>	1985 <sup>4</sup>	2001 <sup>5</sup>	1985	2001	
<b>Pays fédéraux</b>								
Australie	..	..	76.7	83.3	..	..	18.6	17.2
Autriche <sup>8</sup>	28.4	28.5	62.6	62.3	24.6	21.4	23.8	18.9
Belgique	31.8	34.0	..	..	11.4	11.3	4.8	28.6
Canada <sup>9</sup>	54.5	56.5	84.7	86.0	50.4	49.9	45.4	44.1
Allemagne	37.6	36.1	87.6	88.5	31.9	32.4	30.8	29.2
Mexique	..	..	..	..	..	..	1.0	3.1
Suisse	..	..	..	..	..	..	44.1	40.4
États-Unis	32.6	40.0	81.8	85.5	37.6	40.4	32.7	31.7
<b>Pays unitaires</b>								
<b>République tchèque</b>								
Danemark	53.7	57.8	..	..	32.3	34.6	28.4	33.8
Finlande	30.6	35.5	74.7	77.8	24.8	24.7	22.4	22.4
France	16.1	18.6	..	45.8	11.6	13.1	8.7	9.3
Grèce	4.0	5.0	..	87.8	3.7	3.7	1.3	1.0
Hongrie	..	..	65.5	65.1	..	..	..	5.5
Islande	..	..	..	..	..	..	18.6	24.3
Irlande <sup>9</sup>	30.2	29.5	13.2	11.3	32.3	34.6	2.3	1.9
Italie	25.6	29.7	..	20.6	10.7	17.6	2.3	12.2
Japon	46.0	40.7	..	..	26.8	26.0	26.0	25.9
Corée <sup>8</sup>	..	..	32.3	34.8	..	..	..	17.8
Luxembourg	14.2	12.8	94.8	92.5	8.0	7.4	6.6	5.6
Pays-Bas	32.6	34.2	27.5	25.6	11.4	11.1	2.4	3.5
<b>Nouvelle-Zélande</b>								
Norvège <sup>10</sup>	34.6	38.8	..	..	22.5	20.3	17.7	16.3
Pologne <sup>8</sup>	..	..	6.5	6.2	..	..	..	18.3
Portugal	10.3	12.8	..	..	7.6	8.3	3.5	6.5
<b>République slovaque</b>								
Espagne	25.0	32.2	47.1	63.6	17.0	20.3	11.2	16.5
Suède	36.7	43.4	..	..	34.3	32.0	30.4	30.8
Turquie	..	..	84.2	85.5	..	..	10.2	13.1
Royaume-Uni	22.2	25.9	..	..	10.5	7.6	10.2	4.1
<b>Moyenne<sup>11</sup></b>	29.8	32.2	55.2	57.0	21.5	21.9	16.4	17.8

1. Hors transferts provenant d'autres niveaux d'administration. Données tirées des *Comptes nationaux*.
2. Hors transferts provenant d'autres niveaux d'administration et compte tenu du partage des recettes fiscales. Données tirées des *Comptes nationaux*.
3. Compte tenu du partage des recettes fiscales. Données tirées des *Statistiques des recettes publiques*.

Tableau I. Indicateurs de décentralisation budgétaire (suite)

4. Ou l'année disponible la plus proche : 1986 pour l'Irlande ; 1987 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; 1990 pour le Japon, le Luxembourg et la Norvège ; 1991 pour l'Allemagne ; 1993 pour la Suède ; 1995 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne.
5. Ou l'année disponible la plus proche : 1996 pour l'Irlande ; 1997 pour le Canada ; 1999 pour le Portugal ; 2000 pour le Japon, le Luxembourg et le Royaume-Uni.
6. Ou l'année disponible la plus proche : 1991 pour l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande ; 1994 pour la Pologne ; 1996 pour les Pays-Bas ; 1997 pour la République tchèque, la Hongrie et la Turquie.
7. Ou l'année disponible la plus proche : 1998 pour la Grèce et l'Italie ; 1999 pour la France ; 2000 pour l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, la Turquie et les États-Unis.
8. Les données sur l'emploi dans le secteur public sont enregistrées en équivalent plein-temps.
9. Données basées sur la méthodologie du SNC68.
10. La part dans les recettes des administrations publiques est exprimée en pourcentage des recettes des administrations publiques continentales.
11. Moyenne simple des pays fédéraux et unitaires. Sous chaque intitulé de colonne, la moyenne ne tient compte que des pays où la variable est renseignée aux deux années.

Source : Base de données de l'OCDE sur les Comptes nationaux ; Base de données de l'OCDE sur les rémunérations et l'emploi dans le secteur public ; Statistiques des recettes publiques de l'OCDE ; Bureau central de statistique de Norvège (SSB).

- Dans tous les pays, la part des collectivités territoriales dans les dépenses publiques est largement supérieure à leur part dans les recettes publiques, ce qui témoigne d'un large recours à des mécanismes de transfert entre administrations.

Utilisées telles quelles, les données relatives aux finances publiques conduisent en général à une surestimation importante du degré d'autonomie budgétaire des collectivités territoriales dans de nombreux pays. Du côté des dépenses, ces données ne donnent pas une image exacte de la répartition des responsabilités. Le pouvoir effectif des collectivités territoriales de gérer les programmes qui sont placés sous leur responsabilité est souvent très limité, les autorités centrales jouant un rôle de plus en plus important dans la fixation de normes ou dans la mise en œuvre de diverses politiques sectorielles à l'échelon des collectivités territoriales (Allemagne, Autriche, Danemark et Norvège). Le secteur de l'éducation en donne une illustration. Les collectivités territoriales sont chargées d'assurer l'enseignement non tertiaire dans un nombre de plus en plus grand de pays. Or, bien souvent, ce sont les autorités centrales qui définissent les programmes scolaires, forment les enseignants ou fixent les salaires (Italie, Mexique et Norvège). Dans de nombreux pays, également, les soins de santé font l'objet de normes. Les modalités des transferts entre niveaux d'administration peuvent en outre influencer sur le comportement des collectivités territoriales en matière de dépenses, mais on manque malheureusement d'informations comparables au niveau international sur le montant total de ces transferts et sur leur répartition entre dotations globales et dotations affectées.

Les indicateurs relatifs à la part des recettes des collectivités territoriales dans les recettes totales des administrations publiques ne donnent pas d'informations précises sur les pouvoirs fiscaux effectifs de celles-ci. La limitation des pouvoirs des collectivités territoriales en termes de détermination des taux et des assiettes d'imposition réduit sensiblement l'autonomie budgétaire locale. Il existe peu d'indicateurs synthétiques du degré d'autonomie effective des collectivités territoriales dans le domaine de la fixation des taux et des assiettes d'imposition. Cependant, d'après une enquête réalisée en 1995 par l'OCDE, ces pouvoirs sont relativement restreints dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, le Mexique et la Norvège (tableau 2)<sup>4</sup>. Dans d'autres pays, l'autonomie est plus

Tableau 2. **Pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales dans quelques pays de l'OCDE**<sup>1</sup>  
1995

	Recettes fiscales des collectivités territoriales rapportées :		Faculté d'instituer des impôts <sup>2</sup>	Indicateur synthétique des pouvoirs fiscaux <sup>3</sup>
	Aux recettes fiscales totales	Au PIB		
Suède	32.6	15.5	100.0	15.5
Danemark	31.3	15.5	95.1	14.7
Suisse	35.8	11.9	92.4	11.0
Finlande	21.8	9.8	89.0	8.7
Belgique	27.9	12.4	57.9	7.2
Islande	20.4	6.4	100.0	6.4
Japon	24.2	6.8	90.3	6.1
Espagne	13.3	4.4	66.6	2.9
Nouvelle-Zélande	5.3	2.0	98.0	2.0
Allemagne	29.0	11.1	12.8	1.4
Pologne	7.5	3.0	46.0	1.4
Royaume-Uni	3.9	1.4	100.0	1.4
Pays-Bas	2.7	1.1	100.0	1.1
Autriche	20.9	8.7	9.5	0.8
Portugal	5.6	1.8	31.5	0.6
République tchèque	12.9	5.2	10.0	0.5
Hongrie	2.6	1.1	30.0	0.3
Norvège	19.7	7.9	3.3	0.3
Mexique	3.3	0.6	11.2	0.1

1. Les pays sont classés par ordre décroissant de la valeur de l'indicateur synthétique des pouvoirs fiscaux.
2. Pourcentage des recettes fiscales locales totales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales maîtrisent entièrement le taux, l'assiette ou les deux caractéristiques à la fois. La valeur 100 indique une maîtrise totale.
3. L'indicateur synthétique est égal au produit du rapport au PIB des recettes fiscales infranationales par le degré de liberté dans l'institution des impôts. Il mesure donc, en pourcentage du PIB, les recettes fiscales dont les collectivités territoriales ont la maîtrise totale.

Source : *Statistiques des recettes publiques*, OCDE et OCDE (1999).

grande (Canada, Danemark, États-Unis, Suède et Suisse). Des mécanismes de partage des recettes fiscales existent dans de nombreux pays, mais leur nature est très variable et, dans certains cas, les collectivités territoriales ne peuvent pratiquement pas influencer sur le montant des recettes qui leur sont attribuées. Lorsque ces mécanismes de partage des recettes existent, le degré d'autonomie locale dépend en outre de savoir si le consentement des collectivités territoriales est nécessaire avant de modifier la clé de répartition. Par ailleurs, dans certains pays, les collectivités territoriales jouissent d'une certaine autonomie quant à la fixation de l'assiette et des taux d'imposition, mais l'utilisent rarement (Corée, Espagne, Finlande et Norvège). L'intérêt d'exploiter les pouvoirs fiscaux locaux peut se réduire du fait des éléments discrétionnaires du régime des transferts (Norvège) et de son caractère redistributif (Allemagne et Autriche, pays dans lesquels le produit de l'impôt local sur les sociétés est en partie partagé entre les collectivités territoriales). Les réglementations nationales régissant la portée et le niveau de la participation financière des usagers (dans le secteur de l'éducation, par exemple) restreignent en outre la capacité des collectivités territoriales de se procurer des recettes.

### Tendances récentes

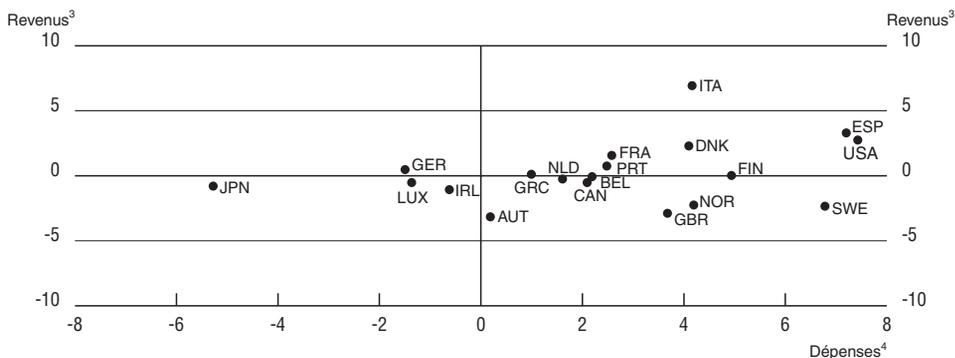
Compte tenu des réserves ci-dessus, les indicateurs globaux des finances publiques font apparaître deux tendances divergentes.

- Du côté des dépenses, la part des collectivités territoriales a augmenté dans une majorité de pays, mais pas dans tous, au cours des 15 dernières années (graphique 1). Cette augmentation reflète en partie les nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées (soins de santé ou enseignement non universitaire en Espagne, en Italie et au Mexique ; mesures actives du marché du travail au Canada en 1996 ; enseignement primaire en Hongrie ; gestion de certains programmes de protection sociale en Corée).
- La part des collectivités territoriales dans les recettes des administrations publiques (recettes totales et recettes fiscales) n'a pas augmenté au même rythme, ce qui s'est traduit par un creusement du « déficit budgétaire » (défini comme la différence entre les charges budgétaires des collectivités territoriales et leurs recettes propres). Dans plusieurs pays, les collectivités territoriales se sont vu accorder une plus grande autonomie pour fixer l'assiette ou le taux des prélèvements obligatoires (c'est le cas des administrations régionales en Belgique, en Espagne et au Mexique). Dans d'autres cas, en revanche, leurs pouvoirs fiscaux effectifs ont été restreints, en particulier à l'échelon local (Allemagne et France)<sup>5</sup>.

Ce creusement du « déficit budgétaire » semble en contradiction avec l'idée classique qui veut que la décentralisation budgétaire porte ses fruits lorsque le coût des biens publics locaux sont supportés à l'échelon local (encadré 2), ne

**Graphique 1. Évolution de la part des collectivités territoriales dans les recettes et dépenses publiques totales**

Évolution exprimée en points de pourcentage, 1985<sup>1</sup>- 2001<sup>2</sup>



1. Ou l'année disponible la plus proche : 1986 pour l'Irlande, 1987 pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni, 1990 pour le Japon, le Luxembourg et la Norvège, 1991 pour l'Allemagne, 1993 pour la Suède, 1995 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne.
  2. Ou l'année disponible la plus proche : 1996 pour l'Irlande, 1997 pour le Canada. 1999 pour le Portugal, 2000 pour le Japon, le Luxembourg et le Royaume-Uni.
  3. Hors transferts provenant d'autres niveaux d'administration.
  4. Hors transferts destinés à d'autres niveaux d'administration.
- Source : Données tirées des *Comptes nationaux*, OCDE ; Bureau central de statistique de Norvège (SSB).

serait-ce qu'à la marge. Cependant, ce phénomène reflète peut-être une tension inévitable entre la prolifération des besoins de dépenses à l'échelon local et la rareté des instruments fiscaux susceptibles d'être utilisés à cet échelon. Cette tension a été renforcée par plusieurs facteurs qui vont sans doute continuer d'influer sur les relations budgétaires entre niveaux d'administration. L'un d'entre eux tient au fait que les collectivités territoriales peuvent parfois être plus soucieuses d'assumer de nouvelles responsabilités en matière de dépenses qu'en matière d'imposition, ne souhaitant pas supporter le coût politique d'une augmentation des impôts.

**Facteurs influant sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales**

Les facteurs qui déterminent ces tendances sont à la fois économiques et politiques et ont des origines nationales et internationales. Au niveau macroéconomique, il s'agit d'une volonté de faire participer les autorités locales à l'effort d'assainissement budgétaire et de répartir la charge représentée par le vieillissement de la population, qui se traduira par une augmentation des dépenses nationales et locales sans accroissement des ressources disponibles. Le phénomène de la mondialisation a lui aussi eu un impact, le développement de la coopération internationale ayant

## Encadré 2. Arguments en faveur de l'offre et du financement des biens publics à l'échelon local

Plusieurs arguments en faveur d'une décentralisation financière ont été avancés dans diverses études, à l'appui du principe selon lequel les biens publics doivent être fournis et financés au niveau d'administration le plus bas ayant la capacité d'atteindre les objectifs souhaités. Ces arguments sont les suivants :

*Prise en compte des préférences locales.* Selon la théorie classique du fédéralisme budgétaire, c'est fondamentalement aux autorités centrales qu'incombent les fonctions de stabilisation conjoncturelle et la responsabilité de l'offre des biens publics nationaux, comme la défense, et de la redistribution des revenus sous la forme d'aides aux personnes défavorisées (Oates, 1972). Cependant, une conception aussi uniforme ne permet peut être pas d'offrir à tous les citoyens un ensemble optimal de biens publics. En étant plus proches des citoyens, les collectivités territoriales sont en principe mieux à même de répondre à leurs préférences en termes de biens publics locaux, d'évaluer leur disposition à en assumer le coût et de cibler les services sur les populations appropriées. Par conséquent, l'efficacité au sens de Pareto peut être améliorée, c'est à-dire qu'il est possible d'économiser des ressources sans pour autant léser qui que ce soit, grâce à la décentralisation financière. Le maintien des incitations voulues ne passe pas nécessairement par un équilibre parfait entre les pouvoirs en matière de dépense et les pouvoirs fiscaux à chaque niveau d'administration. Les dotations des autorités centrales peuvent jouer un rôle dans les finances des collectivités territoriales sans nuire à ces incitations. Cependant, il importe que ces dotations ne servent pas à financer des dépenses supplémentaires décidées par les collectivités territoriales, le coût de toute décision en matière de dépenses locales devant être supporté à l'échelon local.

*Une plus grande responsabilité des administrations publiques* peut encore améliorer l'efficacité. Étant donné que les responsables locaux peuvent être facilement identifiés par les électeurs et les contribuables, ils agiront en principe de façon plus responsable, en particulier si les coûts des services publics sont supportés localement. Le fait d'être plus proche des habitants peut toutefois inciter à des décisions favorisant certaines catégories ou groupes de personnes, parfois au détriment de l'intérêt public (Tanzi, 1995). Lorsque les habitants de certaines collectivités publiques n'ont pas les moyens de contrôler les autorités par des mécanismes internes d'équilibre des pouvoirs, il risque d'en résulter des pratiques de corruption, encore que le degré de décentralisation et le niveau de corruption parmi les agents de la fonction publique ne soient pas directement liés.

*Institution d'une concurrence entre collectivités territoriales.* La diversité des programmes budgétaires proposés par les collectivités territoriales, en termes de quantité et de qualité des biens publics offerts et de charges fiscales correspondantes, peut introduire une certaine concurrence entre les collectivités et inciter ainsi les autorités à accroître l'efficacité du secteur public. Cette concurrence suppose que les citoyens soient mobiles (c'est à-dire qu'ils puissent s'installer ailleurs s'ils sont mécontents). Dans la pratique, plusieurs facteurs limitent la mobilité des

**Encadré 2. Arguments en faveur de l'offre et du financement des biens publics à l'échelon local (suite)**

citoyens, notamment dans les pays européens, en particulier les impôts sur les transactions immobilières et autres rigidités du secteur du logement. En outre, la concurrence fiscale dans des régions où l'assiette des impôts est mobile peut avoir pour effet de réduire leur potentiel fiscal. L'instauration de la concurrence entre les collectivités territoriales apparaît donc de plus en plus comme subordonnée à l'existence de canaux d'information. Certains pays (notamment des pays scandinaves) se sont dotés de systèmes d'information de qualité permettant aux citoyens d'évaluer les performances de leur administration par rapport à celles d'autres administrations et permettant aux administrations locales de trouver les meilleures pratiques\*.

*Efficience de l'offre.* La décentralisation permet l'expérimentation dans la gestion des responsabilités publiques (Oates, 1999). Dans certains pays décentralisés, les collectivités territoriales ont pris l'initiative de mesures novatrices visant à accroître l'efficacité des dépenses publiques. En Espagne, par exemple, certains programmes pilotes régionaux qui mettent l'accent sur la maîtrise des coûts pharmaceutiques et sur la réduction des listes d'attente dans les hôpitaux publics ont abouti à des résultats prometteurs (OCDE, 2000a). En Suisse, de nouveaux principes de gestion publique ont été adoptés par certains cantons et communes avant d'être repris au niveau de la Confédération. Dans de nombreux pays, cependant, il n'y a pas de lieu de rencontre qui permette l'échange d'informations, ce qui limite les retombées de ces expérimentations.

\* La Norvège et la Suède ont élaboré une base de données complète, disponible sur l'Internet, qui fournit des indicateurs sur la couverture et le coût des services publics dans chaque commune.

pour contrepartie une tendance à la décentralisation sous l'effet du développement de l'identité culturelle à l'échelon local et régional. De fait, la dimension politique du courant décentralisateur est tout aussi importante que les facteurs économiques pour comprendre l'évolution des relations entre les autorités centrales et les collectivités territoriales.

***La mondialisation a exercé un effet centralisateur...***

Le développement des échanges et l'intégration financière ont favorisé une plus grande centralisation, en particulier du côté des recettes publiques. Les problèmes de compétitivité qui peuvent être associés aux taxes sur le chiffre d'affaires et sur les ventes au détail ont renforcé l'attrait d'une taxe sur la valeur ajoutée. Plusieurs

pays (dont l'Australie, la Chine et la Suisse) ont récemment renoncé à leur taxe sur le chiffre d'affaires ou sur les ventes au détail, qui relevaient dans certains cas de la responsabilité des collectivités territoriales, pour les remplacer par une taxe sur la valeur ajoutée relevant des autorités centrales. Le développement de la coopération internationale en matière de politique fiscale a été considéré comme un moyen de lutter contre l'érosion des assiettes fiscales mobiles au niveau international, notamment les revenus des sociétés et les revenus des placements financiers. Certains accords internationaux récemment conclus peuvent être considérés comme une entrave à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. A titre d'illustration, le Code de conduite de l'Union européenne sur la fiscalité des entreprises recense 66 mesures fiscales dommageables, dont certaines sont appliquées par les collectivités territoriales<sup>6</sup>.

***... mais les disparités régionales restent profondes...***

La réduction des barrières commerciales, qui permet d'exploiter plus largement les économies d'échelle et les avantages potentiels des regroupements d'activités économiques, a sans doute accentué les disparités régionales en matière de revenus, créant des tensions au sein des systèmes de péréquation financière<sup>7</sup>. Par exemple, des études récentes donnent à penser que la convergence des revenus par habitant entre les États membres de l'Union européenne ne s'est pas accompagnée d'une convergence comparable entre les régions. Au contraire, les écarts de revenu par habitant entre régions se sont accrus dans des pays comme l'Italie, l'Allemagne (partie occidentale) et la France (Decressin, 2002). Par ailleurs, les régions urbaines et intermédiaires sont généralement celles qui bénéficient le plus de l'ouverture aux échanges internationaux puisqu'elles offrent divers avantages indispensables (proximité des marchés, qualité et disponibilité de la main-d'œuvre et efficacité des systèmes de transport et des réseaux). Les régions faiblement peuplées, n'atteignant pas une masse critique, et géographiquement isolées, sont généralement celles qui en bénéficient le moins<sup>8</sup>. Face à des disparités régionales croissantes en termes de revenus, il peut alors s'avérer nécessaire d'élargir le rôle des autorités centrales, puisque ce sont elles qui assurent généralement la fonction de redistribution.

***... avec une sensibilisation et une motivation accrues des habitants...***

Alors que les situations économiques locales sont de plus en plus influencées par des considérations et des institutions internationales, un sentiment d'identité régionale, locale et communautaire a eu tendance à se développer, favorisant la décentralisation dans un certain nombre de pays. La délégation de responsabilités plus importantes aux collectivités territoriales, qui rapproche l'administration des administrés, est considérée comme un moyen de renforcer la démocratie locale, après une période où la participation des citoyens à la prise de décision était généralement

faible, voire déclinante. Des autorités locales élues ont été constituées récemment dans plusieurs pays. En Italie, le Parlement s'est prononcé en faveur de l'élection au suffrage direct des maires et des présidents de provinces en 1993. En Corée, les représentants des collectivités territoriales ne sont plus désignés par les autorités centrales depuis 1995, mais sont élus à l'échelon local. En Irlande, deux assemblées régionales ont été créées en 1999, et au Royaume-Uni, un nouveau Parlement et une assemblée élue ont respectivement été créés en Écosse et au pays de Galles.

### *... sous l'effet notamment d'une plus forte mobilité géographique*

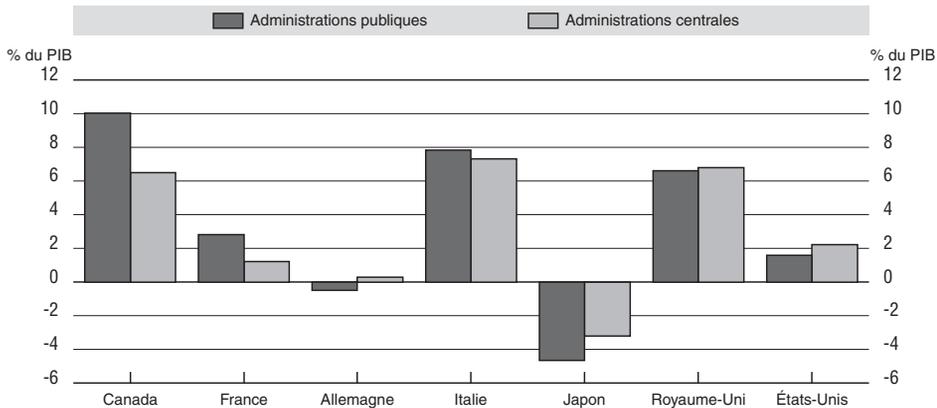
Les perspectives qu'ouvre le fédéralisme budgétaire, ainsi que les problèmes qu'il pose, peuvent s'accroître à mesure que les économies se développent. Plusieurs facteurs sont en jeu. Premièrement, la croissance des revenus peut stimuler la demande d'une gamme diversifiée de biens publics, c'est-à-dire qu'une conception uniforme risque de plus en plus souvent de ne pas offrir à tous les citoyens un ensemble optimal de biens publics. Deuxièmement, l'augmentation du capital humain (notamment l'élévation du niveau d'instruction) permet aux citoyens et à leurs représentants locaux de gérer de façon plus efficace les affaires locales et de participer à la prise de décision nationale. Troisièmement, le développement de l'informatique et des communications, de même que la plus grande efficacité des réseaux de transport, peuvent favoriser la mobilité géographique des citoyens. Une plus grande mobilité des personnes peut renforcer la concurrence des collectivités territoriales qui doivent offrir au moindre coût des services publics de qualité. Elle accentue également les problèmes liés aux effets d'externalités et la nécessité de mécanismes de coordination pour en atténuer les conséquences (comment répartir le coût des infrastructures de transport entre le centre des villes et leurs banlieues d'habitation ? Comment tenir compte du fait que des élèves habitant une collectivité territoriale donnée fréquentent un établissement situé dans une autre ?).

### *L'assainissement des finances publiques a fait naître un besoin de coordination...*

Cette participation accrue coïncide avec une période où les contraintes budgétaires se font de plus en plus pesantes. Les efforts d'assainissement budgétaire ont sensiblement influé sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, les gouvernements centraux s'efforçant d'en partager la charge. L'évolution des soldes budgétaires depuis le début des années 90 montre que ce sont les autorités centrales qui ont le plus contribué à l'assainissement budgétaire (graphique 2), mais que les restrictions se sont souvent traduites par un transfert de charges aux collectivités subordonnées sans contrepartie financière<sup>9</sup>. Les dotations des autorités centrales aux collectivités territoriales ont parfois été réduites, elles aussi. Ainsi, aux États-Unis, pendant la plus grande partie des années 90, le Congrès a fortement limité les subventions aux états, tandis que les recettes des états au titre de

## Graphique 2. Contribution des autorités centrales aux efforts d'assainissement budgétaire<sup>1</sup>

Évolution des soldes financiers, 1993-2002



1. Les soldes financiers qui servent à mesurer les efforts d'assainissement budgétaire ne sont pas corrigés des variations cycliques, les données corrigées n'étant pas calculées pour les administrations centrales.

Source : OCDE (2003a).

l'impôt sur le revenu augmentaient rapidement. Au Canada, les coupes claires dans les dépenses fédérales ont entraîné une réduction substantielle des transferts fédéraux destinés aux provinces.

Les efforts d'assainissement budgétaire ont aussi rendu nécessaire un renforcement de la coordination entre les niveaux d'administration, en particulier dans les pays de la zone euro, où le respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance dépend des performances de l'ensemble des administrations publiques, mais où ce sont les autorités centrales qui sont pénalisées en cas de non-respect de ces règles, à la fois en termes de sanctions financières et de perte de crédibilité. Cependant, pour faire face au risque d'opportunisme, la coordination budgétaire entre les différents niveaux d'administration a été récemment renforcée dans de nombreux pays de l'Union européenne, certains d'entre eux (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie et Portugal) ayant même adopté un Pacte de stabilité et de croissance interne, assorti parfois de sanctions.

### ***... tandis que le vieillissement de la population a aussi des conséquences pour les relations entre les autorités centrales et les collectivités territoriales***

Le vieillissement de la population exerce aussi une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques, avec des effets différents suivant les niveaux d'administration, en fonction des responsabilités en matière de dépenses<sup>10</sup>. En

Tableau 3. **Conséquences de l'évolution démographique pour la situation budgétaire au Canada**  
Variations annuelles moyennes sur la période 2001-2020, prix courants

	Gouvernement fédéral	Provinces et territoires
Recettes	3.5	3.4
<i>dont</i> : Transferts provenant d'un autre niveau d'administration	–	3.8
Dépenses	2.5	4.0
<i>dont</i> :		
Transferts destinés à un autre niveau d'administration	3.8	–
Prestations aux personnes âgées	4.2	–
Prestations d'assurance-chômage	4.2	–
Éducation	–	3.2
Soins de santé	–	5.2
Service de la dette	–6.7	3.0

Source : Le Conference Board du Canada, 2002.

conséquence, il faudra modifier la répartition des responsabilités en matière de recettes ou le volume et la nature des transferts entre niveaux d'administration. Dans certains pays, la vigueur de la demande ou la pression des coûts dans les secteurs de la santé et de la prise en charge des personnes âgées ont fait augmenter la part des dépenses des collectivités territoriales<sup>11</sup>. Au Canada, le vieillissement de la population devrait se traduire par une augmentation un peu plus rapide des dépenses des provinces et des territoires que de celles du gouvernement fédéral sur la période 2001-20, en raison surtout du fait que ce sont les premiers qui sont responsables du financement des soins de santé (tableau 3). En revanche, dans des pays comme l'Australie et la Suisse, la hausse des coûts sera surtout à la charge des autorités centrales, puisque ce sont elles qui financent une grande partie des régimes d'assurance sociale et d'aide sociale.

### QUESTIONS DÉTERMINANT LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Cette section décrit les principales questions soulevées par le transfert de responsabilités en matière de dépenses aux collectivités territoriales, ainsi que les solutions qui ont été adoptées pour y répondre. Les questions économiques concernent tout autant les pays à structure fédérale que les autres pays. Elles peuvent aussi s'appliquer à la répartition ou à l'utilisation des pouvoirs au sein de l'Union européenne, encore que les relations budgétaires y soient très différentes de celles que l'on observe que ce soit au sein des fédérations ou des pays unitaires (encadré 3).

### Encadré 3. Relations budgétaires au sein de l'Union européenne

Les relations budgétaires entre les autorités nationales et institutions communautaires au sein de l'Union européenne (UE) sont très différentes de celles qui existent entre les divers niveaux d'administration dans les fédérations parvenues à maturité ou dans les pays unitaires décentralisés.

- En vertu du principe de subsidiarité, les pouvoirs ou les tâches relèvent des collectivités publiques subordonnées à moins qu'une autorité centrale soit capable d'atteindre certains objectifs précis avec plus d'efficacité. Dans le cas de l'Union européenne, les États membres ont conservé la plupart de leurs pouvoirs en matière budgétaire. La Communauté européenne n'assure pas de services publics essentiels comme la défense et n'a pas de pouvoirs spécifiques en matière de recettes. Les dépenses consacrées à l'agriculture (crédits d'engagement) ont représenté 44 pour cent du budget général de l'Union européenne pour 2000.
- Le budget propre de l'Union européenne est trop peu important (moins de 1.3 pour cent du PNB de l'UE en 2000) pour permettre la réalisation d'objectifs de stabilisation à l'échelle de l'Union ou pour amortir les chocs qui peuvent se produire dans différents pays. Il est principalement constitué par une proportion fixe du produit de la TVA perçue par les États membres et par une contribution proportionnelle au PNB de chaque État membre. Les estimations de recettes pour un exercice financier donné doivent être égales aux ouvertures de crédits du même exercice : aucun emprunt n'est autorisé pour couvrir un déficit budgétaire. Le renflouement d'un État membre est expressément interdit par le traité de Maastricht.

Il existe néanmoins des similitudes entre les problèmes de relations financières qui se posent au niveau de l'UE et ceux que l'on observe au niveau national, en particulier en termes de discipline budgétaire, de coordination des pratiques fiscales et de répartition régionale des ressources :

- L'adoption de la monnaie unique par 12 États de l'UE a renforcé la nécessité de coordonner les politiques budgétaires au sein de la zone euro, étant donné qu'un laxisme budgétaire dans certains pays peut se traduire par une prime de risque pour l'ensemble de la zone. Le Pacte de stabilité et de croissance, qui énonce les règles budgétaires acceptées par les États de l'UE, s'appuie sur une surveillance multilatérale et sur des pressions mutuelles.
- Du côté des recettes, la mise en place de conditions appropriées pour assurer la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, a entraîné une certaine coordination des pratiques fiscales nationales entre les États membres. En particulier, la sixième directive sur la TVA s'est traduite par l'harmonisation de l'assiette de la TVA dans les États membres, condition essentielle de la réduction des coûts administratifs et de mise en conformité supportés par les entreprises qui participent aux échanges intra-communautaires. Par ailleurs, la mise en place de conditions de concurrence

Encadré 3. **Relations budgétaires au sein de l'Union européenne** (suite)

équitable a favorisé plusieurs initiatives de la Commission européenne, notamment l'élaboration du Code de conduite sur la fiscalité des entreprises, les arrangements relatifs à la fiscalité des transactions électroniques, la proposition d'une directive sur la fiscalité des retraites et la proposition d'une directive sur la fiscalité de l'épargne transfrontalière.

Il existe par ailleurs au niveau de l'UE des dispositifs de redistribution entre régions comme le fonds de cohésion et les fonds structurels, qui visent à renforcer le potentiel de croissance des pays et régions défavorisés. Les fonds structurels et le fonds de cohésion ont représenté environ un tiers du budget général de l'UE pour 2000. Les disparités de PIB par habitant entre les États membres sont beaucoup plus importantes qu'entre les états des États Unis et entre les provinces canadiennes (Hoeller *et al.*, 1996) et elles vont encore s'accroître après l'adhésion des nouveaux pays d'Europe orientale.

Les travaux publiés sur le fédéralisme budgétaire font valoir que la décentralisation de l'offre de biens publics peut favoriser l'efficacité de la répartition des ressources et les choix démocratiques. Cependant, les principales conditions qui doivent être remplies pour que ce postulat se vérifie ne le sont pas toujours, en particulier la quasi-absence d'économies d'échelle et d'effets d'externalités. Dans la pratique, il existe souvent des économies d'échelle potentielles, même si celles-ci sont difficiles à mesurer. Par ailleurs, peu de biens publics ont un caractère purement local. Souvent, la qualité et la quantité des biens publics produits à l'échelon local influent sur les performances économiques d'autres collectivités territoriales. Lorsque les habitants des autres collectivités ne peuvent pas être exclus des services offerts à l'échelon local (enseignement, par exemple), les collectivités territoriales peuvent se livrer à un « jeu stratégique » qui conduit à une offre insuffisante de biens publics ou un recours insuffisant à certains services publics. (Le financement des dépenses publiques locales peut aussi avoir des retombées dans d'autres collectivités, comme on le verra dans la prochaine section.) En outre, la responsabilité de l'offre des biens et services publics redistributifs relève souvent d'une collectivité territoriale, alors que les études consacrées au fédéralisme budgétaire la considèrent généralement comme une responsabilité des autorités centrales. Les soins de santé, l'aide sociale et l'éducation représentent la plus grande partie des dépenses des collectivités territoriales dans de nombreux pays (tableau 4) et ces dernières ont souvent un pouvoir discrétionnaire important en ce qui concerne la fixation du niveau des prestations d'aide sociale ou le contrôle de

Tableau 4. **Principales catégories de dépenses des collectivités territoriales**  
En pourcentage des dépenses totales des collectivités territoriales, 2001 ou année disponible la plus proche

	Services publics généraux		Ordre public et sécurité		Éducation		Santé		Sécurité sociale et action sociale		Logement et équipements collectifs		Transports et communications <sup>1</sup>		Autres	
	États, régions ou provinces	Coll. locales	États, régions ou provinces	Coll. locales	États, régions ou provinces	Coll. locales	États, régions ou provinces	Coll. locales	États, régions ou provinces	Coll. locales						
<b>Pays fédéraux</b>																
Australie (1998)	10.7	13.7	8.2	2.4	29.4	0.4	20.1	2.1	4.8	6.3	3.4	18.7	8.8	27.5	14.7	28.9
Autriche	13.0	17.6	0.5	1.9	19.9	16.1	23.3	12.3	18.4	21.4	4.1	3.9	17.8	17.8	3.0	9.0
Belgique	14.6	20.7	0.2	10.0	42.9	20.5	0.8	2.0	16.9	15.9	2.5	2.4	17.2	13.0	5.0	15.7
Canada	1.8	6.1	3.5	8.9	23.2	40.5	31.9	1.1	16.3	7.4	1.4	5.5	3.7	12.6	18.1	17.8
Allemagne (1996)	5.8	7.4	8.0	3.4	21.9	13.0	8.0	14.5	17.1	24.6	4.1	15.3	5.7	6.0	29.4	15.9
Suisse (2000)	5.1	8.4	8.2	4.5	24.7	23.0	16.6	18.3	17.8	14.8	2.1	8.2	9.8	7.2	15.8	15.5
États-Unis (2000)	3.4	5.8	4.5	10.8	31.0	44.1	21.9	8.7	18.1	7.5	0.7	2.1	7.9	6.1	12.6	14.9
Moyenne non pondérée	7.8	11.4	4.7	6.0	27.6	22.5	17.5	8.4	15.6	14.0	2.6	8.0	10.1	12.9	14.1	16.8
<b>Pays unitaires</b>																
République tchèque		12.3		1.8		24.2		1.1		8.2		20.9		15.8		15.7
Danemark		4.1		0.4		13.1		16.5		57.2		0.9		4.2		3.6
France		36.2		2.3		16.4		0.7		9.9		6.2		10.3		18.0
Hongrie (2000)		15.7		1.1		27.9		16.4		13.3		13.8		3.6		8.1
Islande (1998)		4.2		1.2		28.2		0.9		15.5		5.3		9.1		35.7
Irlande (1997)		2.3		1.8		11.3		45.5		5.2		14.9		11.3		7.8
Luxembourg		19.5		1.7		16.1		0.9		4.6		9.1		21.0		27.1
Pays-Bas <sup>2</sup> (1997)		9.4		3.4		17.9		2.6		22.6		20.0		6.7		17.4
Norvège (1999)		5.5		0.9		22.2		32.5		17.6		6.4		4.5		10.4
Pologne		7.0		4.2		27.8		24.8		8.0		11.4		10.1		6.7
République slovaque		28.4		3.2		0.3		0.7		1.7		41.5		12.7		11.4
Espagne <sup>2</sup> (2000)		25.3		5.7		25.8		4.2		3.9		6.5		18.2		10.5
Suède		12.0		1.0		21.0		25.6		27.6		2.9		5.5		4.3
Royaume-Uni (1998)		4.0		12.3		28.7		0.0		32.5		5.4		4.9		12.2
Moyenne non pondérée		13.3		2.9		20.1		12.3		16.3		11.8		9.8		13.5

1. Services économiques dans le cas de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de la France, du Luxembourg, de l'Espagne et de la Suède.

2. Autorités provinciales et locales.

Source : *Comptes nationaux*, OCDE pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, le Luxembourg, l'Espagne et la Suède ; *Government Finance Statistics Yearbook*, 2002, FMI, pour les autres pays.

l'admissibilité au bénéfice de certaines prestations sociales (Danemark, Espagne, États-Unis, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse).

### **La fourniture de services au niveau local ne permet pas toujours d'exploiter les économies d'échelle**

La petite taille des collectivités territoriales les empêche souvent d'avoir la taille critique pour offrir des biens publics de façon efficace par rapport à leur coût. Peu d'études livrent des estimations directes des économies d'échelle que permet la prestation de services publics au niveau infranational<sup>12</sup>. Cependant, les services de base, en particulier l'éducation et les soins de santé, assurés par les collectivités territoriales se caractérisent par des économies d'échelle. Dans le secteur de l'éducation, l'étude PISA récemment réalisée révèle qu'un petit effectif d'élèves par enseignant, situation courante dans les petites collectivités territoriales, n'améliore pas forcément les résultats scolaires<sup>13</sup>. Dans le secteur des soins de santé, de nombreux pays rationalisent leur offre de services de soins hospitaliers. Les petits hôpitaux ou cliniques sont fermés ou transformés pour offrir des services plus spécialisés, ce qui contribue à des économies d'échelle et de gamme, l'objectif étant d'améliorer la qualité des soins de santé (Colombie-Britannique au Canada, Finlande, France et Italie). S'agissant des marchés publics, des études par pays révèlent également que les collectivités territoriales ont rarement recours à des appels à la concurrence, car les coûts d'information et de transaction constituent pour elles de sérieux obstacles (c'est le cas, par exemple, au Danemark, en Norvège, mais aussi en Suisse, où la fragmentation de la réglementation accroît encore davantage les coûts de transaction entre collectivités)<sup>14</sup>. Par ailleurs, les petites collectivités territoriales n'ont pas toujours les moyens d'assurer de façon suffisamment professionnelle l'administration de tâches complexes telles que le contrôle de l'admission au bénéfice de systèmes de pré-traitement (Danemark), la mise en œuvre de programmes actifs pour le marché du travail (Suisse et Danemark), la mise au point d'une méthode d'évaluation comparative de la qualité et du coût des services proposés par différents prestataires (Hongrie) ou le suivi de la mise en œuvre de la réglementation dans le secteur de la construction (Turquie).

### **... ni d'internaliser les retombées territoriales**

L'absence de relation étroite entre les services rendus et les coûts à l'échelon local peut faire obstacle à une optimisation de l'offre des biens et services publics. Ce problème peut souvent se poser dans le cas des infrastructures et services publics urbains, dont bénéficient les résidents des banlieues utilisant les services et systèmes de transport urbains<sup>15</sup>. Les centres commerciaux et les équipements de loisir situés dans le centre des villes mais utilisés par les résidents des banlieues appar-

---

<sup>194</sup>

tent des ressources financières aux collectivités urbaines, mais ces ressources sont sans doute insuffisantes pour compenser les coûts de construction et d'entretien des services et infrastructures au centre des villes. Ce problème est plus aigu lorsque les impôts sur les revenus attribués à la commune de résidence ou les impôts sur la propriété représentent l'une des principales ressources financières des collectivités territoriales. D'autres problèmes d'externalités (spillover) géographiques peuvent se présenter lorsque des programmes d'enseignement et de formation sont gérés au niveau infranational. S'ils sont trop ciblés sur les besoins locaux, ils risquent de ne pas apporter de réponse adéquate aux besoins nationaux et de faire obstacle à la mobilité des salariés. En Suisse, par exemple, les programmes d'enseignement primaire et secondaire relèvent de la responsabilité des cantons. La proximité entre les responsables et les collectivités dont ils s'occupent facilite le retour de l'information et l'adaptation du système aux préférences des usagers. Cependant, l'absence de programmes scolaires nationaux risque de réduire la mobilité géographique des parents une fois qu'ils ont choisi l'établissement scolaire de leurs enfants, et d'affecter ainsi la mobilité de la main-d'œuvre.

### **Le risque d'une insuffisance de prestations sociales et de services redistributifs**

Le transfert de la responsabilité des programmes de protection sociale aux collectivités territoriales peut avoir des avantages mais comporte aussi des risques. La mise en œuvre de ces programmes à l'échelon local permet d'expérimenter et d'innover, d'obtenir ainsi des informations utiles et de favoriser l'efficacité de l'action publique au niveau national (Oates, 1999). Aux États-Unis, l'expérimentation est pour beaucoup dans la réussite des programmes d'exonération pour la *pre-Temporary Assistance for the Needy Families* (TANF) et le remplacement de l'*Aid to Families with Dependant Children* (AFDC) par la TANF. Les programmes mis en œuvre à l'échelon local permettent aussi de mieux tenir compte des conditions locales. En particulier, le dosage optimal entre les diverses formes d'assistance (transferts monétaires, garde d'enfants, formation, logement et transport pour faciliter l'exercice d'une activité) peut être très différent suivant qu'il s'agit d'une zone urbaine ou d'une zone rurale. Par ailleurs, la fixation par les autorités centrales du niveau de l'aide sociale peut entraîner des inégalités importantes si les prestations ne sont pas corrigées en fonction du pouvoir d'achat (comme l'est par exemple la pension minimum en Espagne). Cependant, la prestation et le financement des services sociaux à l'échelon local peuvent entraîner des différences encore plus importantes de niveau de vie pour les personnes qui ont besoin d'une aide, ce qui soulève des problèmes d'équité horizontale<sup>16</sup>. Le fait de confier la responsabilité du financement de ces programmes aux collectivités territoriales peut déstabiliser les finances locales, en particulier lorsque les personnes défavorisées sont concentrées dans le centre des villes ou dans les zones rurales, problème qui se pose aux États-Unis et en Suisse. En outre, la perception d'impôts locaux dans ces collectivités

territoriales ne permettrait pas d'assainir les finances publiques, mais risquerait au contraire d'aggraver le cercle vicieux de l'étalement des villes, avec émigration des catégories à revenus intermédiaires et à hauts revenus.

Il peut naître un risque de sous-production de services publics lorsque des collectivités qui offrent des services de meilleure qualité attirent les habitants d'autres collectivités. La crainte d'une migration induite par la protection sociale peut même donner lieu à un jeu stratégique, où les collectivités territoriales fixent les prestations sociales et la qualité des services sociaux à un niveau trop bas du point de vue de la société. Le cas des États-Unis, où les états sont chargés des principaux programmes d'assistance sociale, illustre bien ce problème. Même s'il n'est pas établi que des différentiels de protection sociale entraînent des flux migratoires, des analyses économétriques donnent à penser que les états agissent comme si ce phénomène était courant<sup>17</sup>. Deux solutions s'offrent alors à eux : fixer les prestations à un bas niveau, pour éviter de devenir un « pôle de protection sociale » ; ou instituer un régime « à deux vitesses », avec des prestations moins généreuses pour les immigrés d'autres états. La mobilité plus faible des Européens rend ce type de régime moins nécessaire. Cependant, il semblerait qu'en Finlande, les communes ne soient guère disposées à accueillir de nouveaux habitants âgés (Hemmings *et al.*, 2003), tandis qu'en France, la liberté des communes en matière de logement social et de prestations destinées aux personnes âgées a été récemment réduite. Le risque de sous-production de services publics peut se manifester même en l'absence (de crainte) de flux migratoires, lorsque l'accès aux services publics locaux n'est pas réservé aux résidents, tandis que le coût de ces services est supporté par la collectivité locale. Au Brésil, par exemple, les communes sont chargées d'assurer et de financer la plupart des services de soins de santé pour tous les citoyens, qu'ils résident ou non sur leur territoire. Cette situation les incite à réduire leur offre et à orienter les usagers vers les services d'autres communes (Varsano *et al.*, 2002).

### **Inefficiences dues au chevauchement des responsabilités entre niveaux d'administration**

L'imprécision de la répartition des compétences en matière de dépenses entre les différents niveaux d'administration peut aboutir à une utilisation inefficace des ressources. La prestation et le financement des soins de santé, par exemple, relèvent souvent de différents niveaux d'administration. En Allemagne, les caisses d'assurance maladie prennent en charge les dépenses de fonctionnement des hôpitaux, les *Länder* financent leurs investissements et déterminent leur capacité, tandis que les communes assurent les soins de santé à l'échelon local. D'où l'incitation des *Länder* à augmenter la capacité des hôpitaux, source d'emplois locaux, tout en laissant une partie des frais de fonctionnement à la charge des caisses d'assurance maladie (Wurzel, 1999). En Norvège, les autorités centrales se chargent de la gestion et du financement du secteur des soins hospita-

liers, tandis que les communes sont responsables des soins primaires. Étant donné que les communes ne supportent pas le coût des traitements hospitaliers reçus par leurs résidents, elles sont incitées à ne pas offrir suffisamment de soins préventifs et ambulatoires. Elles peuvent aussi différer la réintégration des patients qui n'ont plus besoin de soins hospitaliers dans les services de santé qu'elles financent (Joumard et Suyker, 2002a). Il existe de ce fait un risque de surconsommation des ressources coûteuses que sont les hôpitaux, alors que les listes d'attente restent longues aux portes des hôpitaux. Aux Pays-Bas, la synergie des prestations sociales locales et des programmes nationaux a créé des pièges de la pauvreté et la liberté des collectivités territoriales en la matière est en voie de réduction.

La duplication des tâches ou les tentatives visant à transférer la charge financière sur un autre niveau d'administration sont également fréquentes lorsque des programmes du marché du travail et d'aide sociale sont placés sous la responsabilité de différents niveaux d'administration. En Norvège, certaines communes se sont plaintes de l'insuffisance des efforts du service public de l'emploi face au nombre de chômeurs. Le problème tient au fait que, dans la mesure où le service public de l'emploi, géré par l'État, ne tient pas compte du coût de l'assistance chômage financée par les communes, il a tendance à sous-estimer l'utilité des politiques actives du marché du travail. Cette situation a conduit certains quartiers d'Oslo à mettre en place leurs propres bureaux de l'emploi « miniatures » (Joumard et Suyker, 2002a). En Allemagne, les communes sont chargées d'administrer et de financer l'aide sociale, tandis que l'assistance chômage est gérée par l'Office fédéral du travail et financée par les autorités centrales. Le fait que les prestations soumises à conditions de ressources, calculées suivant des règles différentes, soient traitées par deux niveaux d'administration différents accroît les coûts administratifs. Le partage des coûts budgétaires des programmes d'aide entre différents niveaux d'administration peut aussi affecter les efforts de placement de l'Office du travail<sup>18</sup>. En outre, chaque niveau d'administration est incité à transférer sur un autre la charge financière de ces programmes. Au niveau fédéral, une diminution des prestations d'assistance chômage (comme celle qui a eu lieu en 1999) a pour effet de transférer une partie des charges sur les communes (Wurzel, 2003). Les communes sont incitées quant à elles à encourager les chômeurs bénéficiant de l'aide sociale à participer à des programmes d'insertion organisés par l'Office fédéral du travail, car ces programmes rétablissent les droits aux prestations de chômage. Cette stratégie de « carrousel » dans le domaine de l'aide sociale était courante jusqu'à une date récente en Finlande<sup>19</sup>.

### **Fusions de collectivités territoriales ou fédéralisme « à deux vitesses » : deux stratégies courantes parmi d'autres**

La fusion de plusieurs collectivités territoriales est l'une des options possibles pour exploiter les économies d'échelle et internaliser les retombées territoriales. Les fusions peuvent aussi contribuer à réduire les duplications de tâches, notam-

ment administratives, et à compenser les disparités intrarégionales de revenus face aux besoins de services publics (en particulier entre les villes et les banlieues). Des fusions ont permis récemment de réduire le nombre d'administrations, tout en accroissant leur taille, dans plusieurs pays (Belgique, Canada, Islande, Pays-Bas et Suède). Souvent, l'échelon supérieur d'administration contribue financièrement à rendre le regroupement plus intéressant (Finlande, Japon, Norvège, et certains cantons suisses), puisqu'il peut tirer avantage d'une réduction des coûts locaux par le biais du système de transferts. Cependant, des mesures paraissant adaptées aux zones urbaines peuvent ne pas présenter grand intérêt dans le cas des collectivités rurales dispersées, lorsque la prestation de services publics de qualité représente un important instrument de développement régional (comme en Norvège). De plus, la zone de desserte optimale varie beaucoup d'un service public à l'autre (gestion de l'eau ou soins de santé, par exemple), ce qui signifie qu'un redécoupage ne permettra jamais d'obtenir une « zone optimale » de prestation des services. Les fusions se heurtent souvent à une vive résistance politique, parce qu'elles remettent en cause certains intérêts ou parce que le partage des recettes fiscales et des dépenses dans le cadre d'une entité nouvelle et plus grande a presque inévitablement pour effet d'avantager certains groupes et d'en défavoriser d'autres<sup>20</sup>.

Une répartition des responsabilités en matière de dépenses prenant la forme d'un système à deux vitesses ou un « fédéralisme asymétrique » peut aussi constituer une option, en ne transférant ces compétences qu'à des collectivités qui ont une masse critique ou des capacités humaines et techniques suffisantes. Dans la pratique, cependant, rares sont les pays qui ont utilisé un tel système (les principales exceptions étant le Brésil, l'Espagne, l'Italie et la Russie) et souvent ils l'ont fait pour des raisons politiques ou géographiques.

### **... la centralisation ou l'imposition de normes pour les programmes de dépenses des collectivités territoriales...**

Pour internaliser les retombées territoriales et exploiter les économies d'échelle, les responsabilités en matière de dépenses ont parfois été transférées à un échelon supérieur. En Norvège, la responsabilité des soins hospitaliers, qui relevait auparavant des provinces, a été confiée aux autorités centrales en 2002. En Suisse, les offices régionaux de placement professionnel gérés par les cantons sont venus remplacer les offices municipaux du travail (au nombre de plus de 3 000 avant 1995), dont les capacités professionnelles étaient limitées et dont les programmes de formation avaient une orientation trop locale. En Irlande, les compétences des administrations locales en matière d'environnement ont été transférées en grande partie à des organismes relevant des autorités centrales, et la gestion des systèmes d'assainissement, qui relève actuellement des conseils municipaux, sera confiée aux conseils régionaux à partir de 2004.

Dans de nombreux pays, le gouvernement central et/ou le Parlement fixent de plus en plus souvent des normes concernant la couverture, la qualité et le prix des services publics assurés par les échelons inférieurs d'administration. Ces normes sont particulièrement fréquentes dans les secteurs des soins de santé et de l'éducation, ainsi que dans les programmes de protection sociale (qui représentent dans la plupart des pays la plus grande partie des dépenses publiques des collectivités territoriales). Elles peuvent dans certains cas remédier à des problèmes d'équité, mais permettent rarement d'exploiter les économies d'échelle. Dans le secteur de l'éducation, une réglementation relativement détaillée des programmes est imposée par les autorités centrales dans la plupart des systèmes décentralisés (par exemple au Danemark, en Espagne et au Mexique). En Allemagne et en Suisse, où l'éducation relève exclusivement des collectivités territoriales, la plupart d'entre elles se sont progressivement mises d'accord sur des règles communes. Pour les programmes d'aide sociale, les cantons suisses, qui ont une grande autonomie en la matière, participent de plus en plus à la fixation des critères d'admissibilité et des niveaux de prestations, ainsi qu'au financement des programmes, qui relevaient depuis longtemps de la responsabilité exclusive des communes. La microgestion des programmes de dépenses des collectivités territoriales est poussée fort loin dans certains pays, au point que celles-ci n'ont parfois pratiquement plus aucune liberté pour fixer le niveau des rémunérations de leurs propres agents (Allemagne, Italie, Norvège et Portugal).

### **... et des accords de coopération entre collectivités territoriales et entre différents niveaux d'administration**

Des accords de coopération spécialisée sont de plus en plus souvent conclus entre différents niveaux d'administration dans le but de parvenir à un découpage fonctionnel « optimal » pour chaque type de service public. Deux grandes stratégies existent à cet égard. La première consiste à dissocier la prestation et le financement des services publics. La prestation de services publics est concentrée dans certaines collectivités, qui reçoivent une certaine rémunération des collectivités bénéficiaires. Cette stratégie a été appliquée en Suisse, notamment pour les soins hospitaliers et l'enseignement tertiaire, dans le cadre d'accords de coopération entre les cantons (Joumard et Giorno, 2002)<sup>21</sup>. Des accords horizontaux similaires, avec indemnisation du prestataire, existent au Danemark et en Suède pour les soins hospitaliers, les patients pouvant choisir un traitement hospitalier hors de leur province de résidence. Cette stratégie de coopération, fondée sur la séparation de l'acheteur et du prestataire, peut aussi exister entre différents niveaux d'administration lorsque les responsabilités en matière de dépenses se chevauchent. Ainsi, en Suède, la responsabilité financière des soins de longue durée a été transférée aux communes en 1992. Celles-ci doivent désormais rembourser aux hôpitaux les soins prodigués aux patients qui n'ont plus besoin de traitement en

milieu hospitalier (Roseveare, 2002). Outre qu'elle permet d'exploiter les économies d'échelle et d'internaliser les retombées territoriales, cette stratégie présente l'avantage d'instaurer une certaine concurrence entre les prestataires de services financés sur fonds publics, que ces prestataires soient publics ou privés, les incitant ainsi à des efforts de rentabilité.

Autre forme de coopération : la prestation conjointe de services publics, dans le cadre d'une association de collectivités territoriales. Dans certains pays, ce mode de coopération a été encouragé par le gouvernement. En Hongrie, par exemple, les autorités centrales favorisent la création par les communes de syndicats chargés de la production conjointe de services en vertu de la loi sur les associations communales et la coopération intercommunale, adoptée en 1997 (Cekota *et al.*, 2002). Une incitation financière, prenant la forme d'une majoration de 1 pour cent des transferts des autorités centrales, est accordée à cet effet. Dans de nombreux pays, cette forme d'association a été utilisée pour des services d'utilité publique, traitement des eaux usées, adduction d'eau et distribution d'énergie, par exemple, ainsi que pour les réseaux de transports publics régionaux. Ces associations peuvent sous-traiter les services ou les assurer elles-mêmes, généralement dans le cadre d'entreprises publiques détenues et gérées par plusieurs collectivités. Cependant, dans certains cas, l'absence de séparation entre acheteurs et prestataires a fait obstacle au développement de la concurrence et aux efforts de rentabilité. A titre d'exemple, les communes finlandaises achètent des services auprès des districts hospitaliers (associations regroupant plusieurs communes) qu'elles sont elles-mêmes chargées de faire fonctionner. Étant donné que ces districts hospitaliers sont aussi de grands employeurs locaux, les communes peuvent ne pas être en mesure de les inciter à faire des efforts de rentabilité (Hemmings *et al.*, 2003). Le transfert de la responsabilité de l'offre d'un service à un organisme intergouvernemental peut aussi affaiblir le contrôle démocratique, car les citoyens n'ont alors plus guère de moyens d'exercer une influence sur les services publics locaux.

Le développement des accords de coopération se heurte à deux contraintes principales. Premièrement, ces accords exigent une comptabilité analytique adaptée et transparente (rarement pratiquée dans les petites collectivités territoriales) de manière à pouvoir fixer la « juste rémunération » demandée aux collectivités « acheteuses ». C'est ce qui a conduit la Confédération helvétique à établir un modèle de contrat qui indique les normes minimales visant la transparence des coûts, les droits et obligations des partenaires et le contrôle démocratique général (OCDE, 2002c). Deuxièmement, la formule peut être difficile à appliquer à des services publics qui se caractérisent par la non-rivalité et l'impossibilité d'exclure (les routes, par exemple), car il ne reste alors aucun moyen d'empêcher le problème du « passager clandestin » (*free riding*).

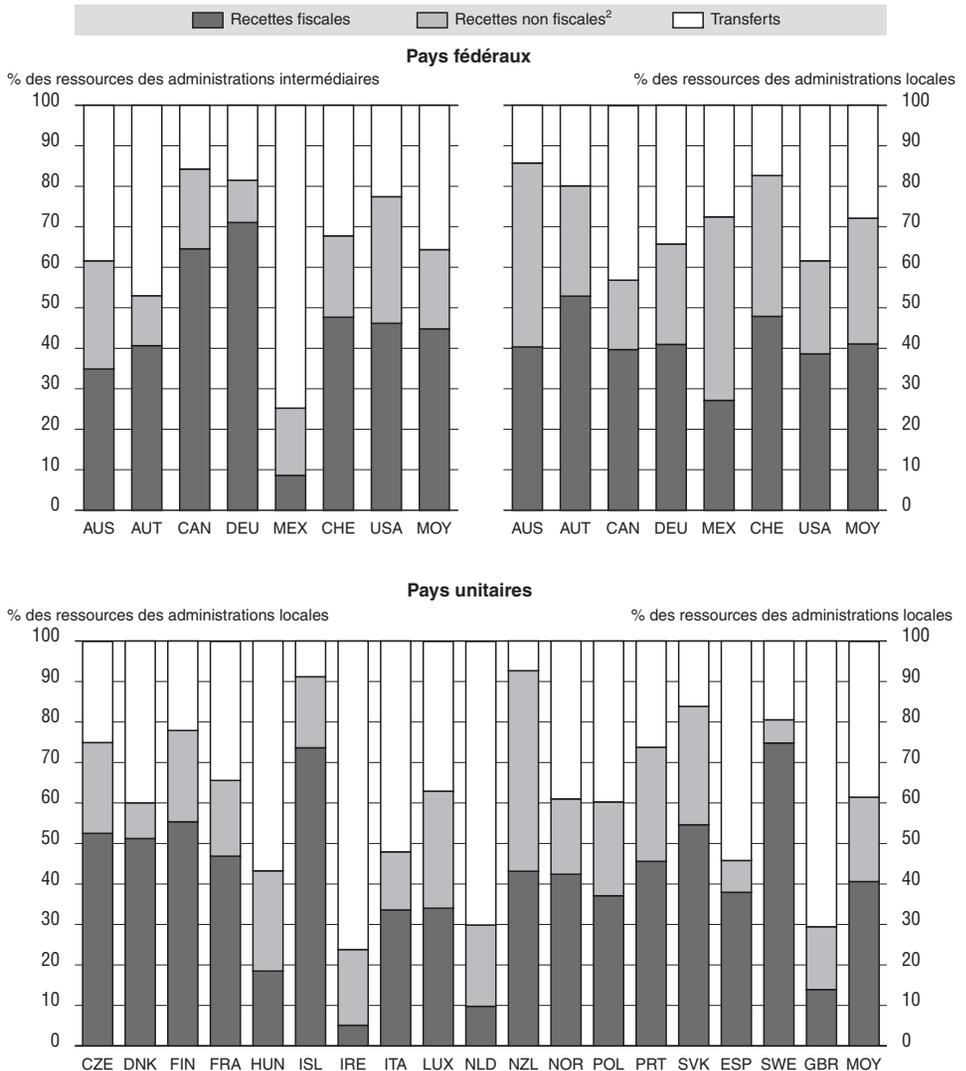
## PRINCIPES DE FINANCEMENT FAVORISANT L'EFFICIENCE

Les principes de financement exercent une influence déterminante sur le comportement dépensier des collectivités territoriales. Pour être « optimales », les formules de financement doivent répondre à plusieurs objectifs, parfois contradictoires. D'une part, les collectivités territoriales sont mieux à même de répondre aux préférences des habitants si la fiscalité locale leur permet d'aligner leurs dépenses sur leurs coûts. D'autre part, la nécessité de lisser des recettes fiscales instables à l'échelon local, de recouvrer efficacement l'impôt et de réduire le coût de la discipline fiscale milite souvent en faveur d'une coordination ou d'une centralisation des compétences fiscales<sup>22</sup>. Dans la pratique, les collectivités territoriales font appel à un mélange très variable de ressources : subventions, recettes fiscales et recettes non fiscales (graphique 3). De plus, l'autonomie qui leur est accordée pour fixer l'assiette et le taux de l'impôt varie très sensiblement d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les recettes fiscales des collectivités territoriales proviennent essentiellement du partage des recettes fiscales, les collectivités territoriales recevant alors une part des impôts recouvrés sur leur territoire ou au niveau national, mais n'ayant pratiquement aucun droit en ce qui concerne la fixation des paramètres de l'impôt (Autriche et Allemagne, par exemple) (encadré 4). On constate à cet égard de nombreuses variantes, qu'il s'agisse des pays fédéraux ou des pays unitaires. Le régime des transferts entre niveaux d'administration est lui aussi très variable. Cette section porte à la fois sur les limites de la décentralisation des instruments fiscaux et sur les problèmes que pose la conception du régime des transferts entre collectivités publiques.

### Problèmes d'attribution des prérogatives fiscales

On s'accorde généralement à penser qu'il faut un certain alignement des charges budgétaires et des recettes propres pour que les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine autonomie financière et visent à plus de responsabilité. Dans la pratique, peu de prérogatives fiscales peuvent être transférées aux collectivités publiques subordonnées sans que se posent des problèmes d'efficience ou de redistribution. Selon les travaux consacrés au fédéralisme budgétaire, les collectivités territoriales doivent recourir le moins possible aux bases d'imposition mobiles, aux impôts redistributifs, aux bases d'imposition inégalement réparties (cas des ressources naturelles, par exemple) et aux impôts sujets à de fortes fluctuations conjoncturelles<sup>23</sup>. Sont donc exclus les impôts sur les bénéfices des sociétés et les impôts redistributifs sur le revenu des personnes physiques. On pourrait penser aux impôts sur la consommation, mais des considérations administratives (coût d'application et de recouvrement) et la mobilité de l'assiette (achats de

Graphique 3. **Composition des ressources financières des collectivités territoriales**  
En pourcentage du total des ressources financières, 1999<sup>1</sup>



1. 1997 pour la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne ; 1998 pour l'Islande, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni.

2. Les recettes non fiscales incluent les excédents nets d'exploitation des unités de production marchande des collectivités locales, les revenus de la propriété, droits, ventes, amendes, les cotisations aux caisses de retraite des fonctionnaires et les recettes en capital.

Source : *Statistiques des recettes publiques*, OCDE.

#### Encadré 4. Formules de partage des recettes fiscales

Les formules de partage des recettes fiscales varient d'un pays à l'autre et se traduisent par une influence plus ou moins grande des collectivités territoriales sur la part qui leur revient :

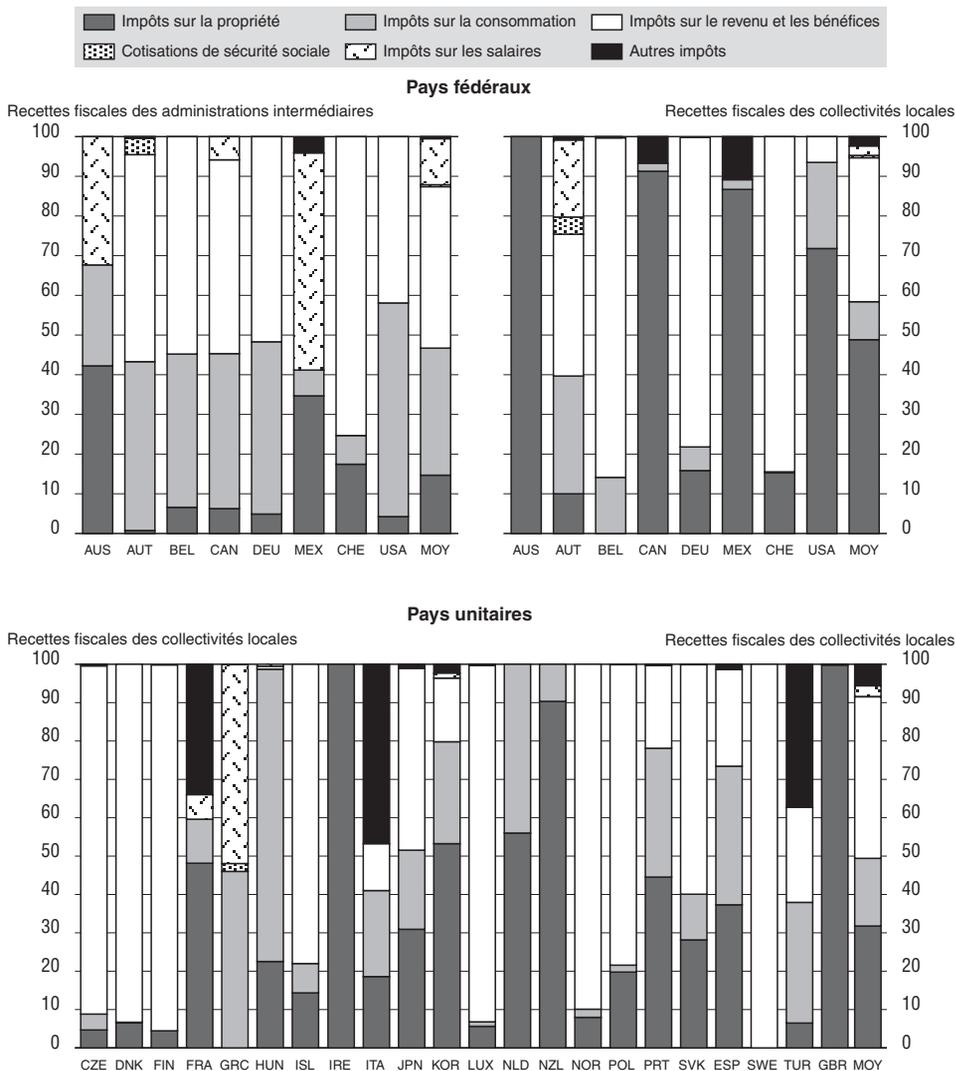
- Les collectivités territoriales peuvent taxer la même assiette fiscale que les autorités centrales, mais déterminer leurs taux d'imposition. C'est un partage de ce type, qu'on pourrait qualifier de dispositif en « gigogne », qui est en place aux États Unis pour les impôts sur le revenu et dans la plupart des pays nordiques pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- Le partage des recettes fiscales peut prévoir que les collectivités territoriales ont droit à un certain pourcentage de l'impôt perçu sur leur territoire. Cette forme de partage est appliquée à l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Espagne et à l'impôt sur les sociétés en Finlande. Si la formule est bien conçue, les collectivités territoriales peuvent, en favorisant l'activité économique sur leur territoire, accroître leurs propres recettes fiscales.
- Le partage de l'impôt consiste parfois dans l'attribution aux collectivités territoriales d'une part des recettes fiscales nationales et non pas des recettes collectées sur leur territoire. Cette forme de partage ressemble à un transfert, car les collectivités territoriales ne peuvent quasiment pas influencer sur leur part des recettes.

transfrontaliers et échanges entre collectivités territoriales) limitent l'intérêt de cette solution. Les impôts fonciers permettent d'éviter certains de ces inconvénients, ce qui fait leur intérêt pour les collectivités territoriales, mais ils posent des problèmes d'équité et leur rendement est faible. Les recettes des impôts fonciers représentaient moins de 2 pour cent du PIB de la zone de l'OCDE en 2000 (graphique 4). Pour les pays où de larges pouvoirs ont été transférés aux collectivités territoriales en matière de dépenses, cela est insuffisant. Les collectivités territoriales recourent donc à d'autres bases d'imposition, le plus souvent dans le cadre d'un accord de partage avec les autorités centrales. Les impôts sur le revenu jouent un rôle essentiel dans les pays nordiques et certains pays d'Europe de l'est (Pologne et République slovaque) et les impôts sur la consommation jouent un certain rôle dans de nombreux pays.

#### **Droits et redevances d'utilisation**

La facturation des usagers est une application directe du « principe du bénéfice » qui veut que les entreprises et les ménages locaux payent ce qu'ils

Graphique 4. **Composition des recettes fiscales des collectivités territoriales**  
En pourcentage des recettes fiscales totales, 2000<sup>1</sup>



1. 1999 pour la Pologne.

Source : Statistiques des recettes publiques, OCDE.

obtiennent et obtiennent ce qu'ils ont payé. Les droits et redevances d'utilisation peuvent aussi remplir la fonction indicatrice des prix, réduisant la demande excédentaire et favorisant une gestion axée sur les préférences du client, puisque les organismes publics sont soumis aux critères du marché. On dispose rarement d'informations sur les recettes des collectivités territoriales qui proviennent des droits et redevances d'utilisation, sans parler des services auxquels ils s'appliquent. Néanmoins, les informations fragmentaires qu'on peut avoir pour certains pays montrent que ces recettes sont loin d'être négligeables dans les ressources financières des collectivités territoriales. Les droits et redevances d'utilisation sont fréquemment appliqués à la collecte des déchets et au traitement des eaux usées, et bon nombre de communes ont instauré des péages routiers<sup>24</sup>.

Toutefois, un plus large recours des collectivités territoriales aux droits et redevances d'utilisation se heurte essentiellement à deux contraintes. *Premièrement*, il peut poser des problèmes d'équité, surtout lorsque ces redevances s'appliquent à des biens et services de base (enseignement, santé et services sociaux). Souvent, les collectivités territoriales sont tenues de respecter des textes visant la tarification. Dans la plupart des pays, elles n'ont pas le droit de percevoir des frais de scolarité pour l'enseignement public primaire et secondaire, et il est fréquent que des limites s'appliquent aux tarifs pratiqués par les structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants (Danemark et Norvège). *Deuxièmement*, la facturation des usagers n'est intéressante que si le coût d'application (y compris les coûts administratifs, voire l'investissement nécessaire pour « individualiser » la consommation) sont inférieurs aux gains d'efficacité attendus. Or, il est probable que ces coûts suivent la loi des économies d'échelle et soient donc élevés pour les petites collectivités. La collecte des déchets illustre ce dilemme entre coût d'application et gains d'efficacité qui résultent de la facturation des usagers (les collectivités territoriales ayant adopté des solutions très différentes). Dans certains pays, notamment l'Australie, le Canada, le Danemark, les États-Unis et la Suède, des communes ont institué une taxe sur les déchets ménagers calculée en fonction du poids ou du volume des déchets et certains indices permettent de penser que la production de déchets s'en est trouvée réduite. Toutefois, la mise en œuvre de ce type de redevances coûte cher<sup>25</sup>. Dans d'autres pays, la collecte des déchets ménagers est financée par un impôt sur les résidents (en Irlande, cet impôt frappe chaque ménage) ou par intégration dans l'impôt sur la propriété qu'acquittent les résidents (en France, c'est une surtaxe sur l'impôt foncier). Ces formules n'incitent pas autant à réduire la production de déchets, mais elles sont moins coûteuses à mettre en œuvre. Au total, les perspectives de recettes qu'offrent les redevances d'utilisation au niveau infranational sont limitées.

### ***Impôts sur la propriété***

Les impôts sur la propriété présentent un grand intérêt au niveau infranational : la base d'imposition est quasiment fixe, il n'y a pas d'ambiguïté quant à l'autorité qui a le droit d'imposer le bien, il est difficile d'échapper à l'impôt et les efforts d'équipement local sont le plus souvent capitalisés dans des valeurs foncières, ce qui augmente le rendement de l'impôt pour les collectivités territoriales. De plus, le produit des impôts sur la propriété est relativement prévisible. De nombreux pays ont tiré parti de ces avantages. Les impôts sur la propriété sont à l'origine de la totalité ou de la majeure partie des recettes fiscales des collectivités territoriales en Australie, au Canada, au Mexique, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Corée, en France, aux États-Unis et aux Pays-Bas. De plus, et à la différence de la plupart des autres impôts dont le produit leur est attribué, les collectivités territoriales jouissent d'une grande liberté pour fixer les taux, sinon l'assiette, des impôts sur la propriété (OCDE, 1999). Dans le cadre des Études économiques, l'OCDE a recommandé que les collectivités territoriales puissent faire davantage appel aux impôts sur la propriété dans un certain nombre de pays (Finlande, Grèce, Japon, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal et République tchèque), notamment par élimination des obstacles administratifs, par une plus large autonomie des collectivités territoriales dans la fixation des taux des impôts sur la propriété et par la mise à jour du cadastre des propriétés bâties et non bâties<sup>26</sup>.

### ***Impôts généraux sur la consommation***

Conférer aux collectivités territoriales des pouvoirs discrétionnaires concernant les impôts généraux sur la consommation (impôts sur les ventes ou TVA) peut entraîner des coûts élevés d'application et d'administration si l'on veut maîtriser l'évasion et la fraude, et risque de créer des distorsions dans les échanges entre collectivités territoriales. Les États-Unis sont le seul pays de l'OCDE qui n'applique pas de TVA nationale. En revanche, la taxe sur les ventes y représente une forte proportion des recettes des collectivités territoriales (environ un tiers des recettes fiscales des états en 2000). Chaque état et chaque commune à ses propres règles d'exonération, sa propre définition de l'assiette fiscale et fixe ses propres taux d'imposition. En l'absence d'assiette uniforme, il s'est avéré difficile de recouvrer la taxe sur les ventes dans les échanges commerciaux entre états sans alourdir sensiblement le coût d'application, au détriment de ces échanges. La Cour suprême a jugé qu'il était illégal pour les états de recouvrer la taxe sur les ventes lorsqu'une entreprise n'avait pas une présence physique dans l'état destinataire (Herd et Bronchi, 2001). Il en résulte d'importantes distorsions de concurrence entre collectivités territoriales, et le régime d'exonération de la taxe acquittée en amont par les entreprises n'a pas bien fonctionné, ce qui s'est traduit par un impôt en cascade et

une « exportation » de l'impôt<sup>27</sup>. Pour réduire les obstacles au commerce qu'entraîne la réglementation visant les différentiels de taxe sur les ventes, 38 états ont adhéré au *Streamlined Sales Tax Project* (projet de modernisation de la taxe sur les ventes) qui vise à rationaliser et à simplifier cet impôt. Ce projet a notamment pour objet de proposer une définition uniforme de l'assiette. Au Canada, où coexistent une TVA fédérale, la TPS, et une taxe provinciale sur les ventes, une certaine harmonisation est également intervenue entre les provinces<sup>28</sup>.

La TVA, qui remédie en principe au problème de l'imposition en cascade lié aux impôts sur le chiffre d'affaires ou aux taxes sur les ventes, peut, elle aussi, être lourde à administrer et créer des distorsions économiques lorsqu'elle est gérée de façon décentralisée. C'est l'une des raisons qui peuvent expliquer que certains pays à forte tradition fédéraliste aient opté pour un système de TVA au niveau du gouvernement central, sans aucune latitude pour les administrations infranationales (Australie en 2000 et Suisse en 1995). Dans la plupart des pays où les recettes de TVA représentent une partie des ressources des collectivités territoriales, l'assiette et les taux sont fixés par les autorités centrales (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Mexique). En revanche, au Brésil, les états fixent discrétionnairement leurs taux de TVA. Il en est résulté une multiplication des possibilités de fraude et d'évasion, un système lourd à administrer, difficile à respecter et des modalités controversées de répartition des recettes de TVA entre les collectivités territoriales. Des problèmes similaires se sont posés entre les États membres de l'Union européenne, en particulier après la suppression des contrôles aux frontières (encadré 5).

### ***Impôt sur le revenu des personnes physiques***

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est une composante substantielle des ressources financières des collectivités territoriales dans un grand nombre de pays (notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Japon, les pays nordiques, la Pologne, la République tchèque et la Suisse). Cette utilisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques peut être considérée comme largement conforme au « principe du bénéfice », puisque les principaux services publics produits par les collectivités territoriales servent leurs habitants (en particulier pour l'enseignement, la santé et la protection sociale). Toutefois, les collectivités territoriales à faible capacité fiscale peuvent éprouver des difficultés à respecter une norme minimale ou moyenne de biens tutélaires. De plus, cette utilisation pourrait nuire à l'objectif de maintenir le rôle redistributif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De fait, très peu de pays autorisent les collectivités territoriales à modifier la progressivité de cet impôt. En Allemagne et en Autriche, les collectivités subordonnées n'ont aucune latitude quant à l'assiette et aux taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, bien qu'une partie des recettes provenant de l'impôt recouvré sur leur territoire revienne aux collectivités territoriales. En Belgique, les régions ne peuvent

### Encadré 5. **Problèmes de mise en œuvre d'un système décentralisé de TVA**

L'une des questions essentielles lorsqu'il s'agit de concevoir un système décentralisé de TVA est celle des échanges commerciaux entre collectivités territoriales. On peut appliquer deux principes : celui de la destination ou celui de l'origine. Ces principes ne diffèrent pas seulement quant au traitement des échanges entre collectivités territoriales ; ils ont aussi un impact différent sur l'incitation à la fraude et l'évasion fiscales, sur les coûts administratifs, le coût de la discipline fiscale, ainsi que sur la répartition des recettes de TVA.

Selon le *principe de destination*, l'impôt sur la consommation est perçu là où le produit est consommé. Les biens et services circulent en franchise d'impôt d'une collectivité territoriale à l'autre. En l'absence d'obstacles internes, le principe de destination accroît les possibilités de fraude fiscale, puisqu'il incite fortement à surestimer les exportations (taxés à taux zéro) et à sous estimer les importations (passibles de la TVA). La coopération administrative permet de réduire cette fraude. Dans la zone de l'UE, où le principe de destination est appliqué aux entreprises, le système en place est néanmoins très lourd à administrer et certains considèrent qu'il constitue une entrave aux échanges internationaux.

Selon le *principe de l'origine*, les biens et services sont taxés là où ils sont produits. Ce principe offre un avantage en ce sens qu'il peut être appliqué indépendamment de l'existence de frontières. Puisque les biens ne circulent pas en franchise, les possibilités de fraude sont moindres.

*Partage des recettes de TVA entre collectivités territoriales.* Pour faire en sorte que les recettes de TVA se retrouvent là où la consommation a lieu, il faut un mécanisme de redistribution des recettes entre les régions ou les pays lorsqu'on applique le principe de l'origine. Ce problème de la redistribution a suscité de nombreuses controverses dans l'UE et au Brésil. Avec l'élimination des contrôles douaniers dans la zone de l'UE en 1993, on a envisagé de passer du principe de la destination au principe de l'origine. Cela aurait profondément modifié la répartition des ressources de TVA entre les pays. Les États membres de l'UE ayant un excédent commercial par rapport à la zone de l'UE auraient collecté des recettes supplémentaires par rapport au régime en vigueur de taxation des exportations à taux zéro, alors que les pays déficitaires auraient perdu des recettes de TVA. Au Brésil, l'application systématique du principe de l'origine se traduirait par une redistribution régressive des recettes de TVA au profit des régions méridionales importatrices relativement prospères et au détriment des régions exportatrices plus pauvres du Nord. Pour atténuer cet effet régressif, les exportations des états les plus riches à destination des états les plus pauvres sont taxées à un taux plus faible que les marchandises circulant en sens inverse. Mais le système brésilien est ainsi devenu très complexe (McLure, 2000) et propice à la fraude fiscale.

pas instaurer des surtaxes ou abattements qui diminueraient la progressivité de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques. En Espagne, le régime d'imposition du revenu des personnes physiques, qui vient d'être réformé, accorde plus de liberté aux collectivités territoriales, les régions étant toutefois tenues d'instituer un barème progressif (défini de façon assez floue). Les pays nordiques sont bien conscients des difficultés rencontrées pour maintenir la progressivité de l'impôt à l'échelon local. Dans ces pays, les collectivités territoriales ne sont autorisées à percevoir qu'un impôt à taux uniforme sur le revenu des personnes physiques (dans le cadre d'une fourchette fixée par les autorités centrales en Islande et en Norvège). Aux États-Unis, les états ont beaucoup plus de liberté quant à l'assiette et au barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Neuf états ne perçoivent qu'un faible impôt, voire aucun, et six appliquent un taux uniforme.

Les collectivités territoriales risquent de ne pas prendre suffisamment en considération les externalités qu'entraînent au niveau national les mesures qu'elles appliquent dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Une augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon local nuit à l'incitation à exercer un emploi, à épargner et à s'instruire, et affecte donc le potentiel national de croissance. Elle peut aussi avoir pour résultat une baisse des recettes fiscales et de plus fortes dépenses aux autres niveaux d'administration (externalités budgétaires verticales) : une augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon local, en réduisant l'incitation à l'activité, peut diminuer les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale et les recettes fiscales des autorités centrales, tout en augmentant les prestations de protection sociale. Une autonomie fiscale limitée, voire l'absence d'autonomie, permet d'empêcher les collectivités territoriales de fixer à un niveau trop élevé l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le problème de biais créé par l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon local est toutefois un sujet d'inquiétude au Danemark et en Suède, où, contrairement à l'Islande et à la Norvège, les taux de l'impôt local sur le revenu des personnes physiques ne sont pas plafonnés. Pour contrer une dérive à la hausse de ces taux, le gouvernement de la Suède a créé en 1996 un « impôt sur l'impôt des collectivités territoriales », s'appliquant à toute commune relevant ses taux d'imposition, mais cet impôt a été supprimé en 1998<sup>29</sup>. Au Danemark, un « gel fiscal » a été institué en 2002 sous la forme d'un accord entre les autorités centrales et l'Association des Conseils des provinces concernant le niveau de l'impôt. La province de West Zealand n'ayant pas respecté cet accord en relevant ses impôts de 0.4 pour cent, les autorités centrales ont fait savoir en novembre 2002 que les dotations globales aux provinces seraient réduites en 2003<sup>30</sup>.

### **Impôt sur les sociétés**

Les recettes de l'impôt sur les sociétés représentent une assez forte proportion des recettes fiscales totales des collectivités territoriales dans plusieurs pays de

l'OCDE (Allemagne, Canada, États-Unis, Finlande, Japon, République tchèque, Suisse et Turquie). Il en résulte un certain nombre de problèmes : la forte instabilité des recettes provenant de cet impôt, le risque de concurrence fiscale, le coût élevé d'administration et de discipline fiscale et des distorsions de la production et des échanges à l'intérieur de ces pays. L'instabilité des recettes de l'impôt sur les sociétés, par comparaison avec les autres recettes fiscales (tableau 5), complique le financement des collectivités territoriales, puisque leurs dépenses de base sont souvent peu sensibles au cycle économique (exemple de l'enseignement) ou ont tendance à s'accroître en période de recul de l'activité (exemple des transferts sociaux). De plus, les contraintes imposées aux collectivités territoriales en matière d'emprunt limitent leur possibilité de lisser les recettes sur l'ensemble du cycle. Cela peut déstabiliser les finances publiques au niveau infranational et donner lieu, en période d'accélération de l'activité, à une hausse des dépenses sur laquelle il pourra être difficile de revenir. Si elle s'accompagne d'une obligation d'équilibre budgétaire, comme cela est le cas dans de nombreux pays au niveau infranational (voir ci-après), l'instabilité des recettes de l'impôt sur les sociétés peut avoir un impact procyclique indésirable sur l'orientation de la politique budgétaire. Devant ces inconvénients, la Norvège a mis fin en 1998 au partage des recettes de l'impôt sur les sociétés entre les communes et les autorités centrales. Dans le cadre des Études économiques, l'OCDE a en outre recommandé de réduire le poids accordé par les collectivités territoriales à l'impôt sur les sociétés dans un certain nombre de pays (notamment la Finlande et le Japon).

La nécessité de répartir les recettes de l'impôt sur les sociétés lorsqu'une entreprise opère dans plusieurs collectivités territoriales pose un certain nombre de problèmes. En Finlande, les recettes sont partagées entre les communes en fonction du nombre de salariés qui travaillent dans chacune d'entre elles. Or, les services publics communaux étant sollicités au lieu de résidence plus qu'au lieu de travail, il peut en résulter des déséquilibres financiers entre les communes<sup>31</sup>. Aux États-Unis, la clé de répartition ne fait l'objet d'aucune coordination. Pour déterminer l'impôt sur les sociétés correspondant aux bénéfices réalisés par une société dans un état, la formule appliquée depuis longtemps accorde une importance égale à trois facteurs : la masse salariale, les immobilisations et le chiffre d'affaires. Récemment, certains états ont relevé la pondération du chiffre d'affaires et réduit celle de la masse salariale et des immobilisations, de sorte que l'impôt sur les sociétés s'est trouvé dans les faits partiellement transformé en un prélèvement assimilable à une taxe sur les ventes. Les entreprises et les ménages des autres collectivités territoriales acquittent alors une partie de l'impôt, le but étant de favoriser le développement économique aux dépens des autres états, dans l'espoir, en particulier, d'attirer de nouveaux emplois (OCDE, 2001c). S'il est vrai qu'en moyenne l'emploi s'est accru dans les états qui ont réduit le poids accordé à la masse salariale, l'effet global sur l'emploi dans l'ensemble du

Tableau 5. **Instabilité des recettes fiscales**  
Écart type du taux de croissance réel des recettes fiscales, 1985-2000<sup>1</sup>

	Revenu des personnes physiques	Bénéfices des sociétés	Cotisations de sécurité sociale	Revenus de la propriété	Consommation	Total
Australie	6.51	11.26	..	2.83	9.21	3.87
Autriche	6.05	14.32	1.44	2.98	4.74	1.98
Belgique	4.23	8.91	1.73	6.06	2.66	1.82
Canada	4.83	13.84	3.97	3.12	3.11	2.31
Danemark	2.80	19.46	14.86	9.63	4.39	3.18
Finlande <sup>3</sup>	7.34	91.05	5.83	7.49	4.99	5.02
France	12.82	7.78	3.23	19.60	2.27	1.26
Allemagne	6.90	13.07	5.12	2.97	5.49	4.79
Grèce	10.67	20.23	6.50	105.14	6.01	4.35
Hongrie <sup>2</sup>	5.24	22.47	4.98	28.95	4.58	3.55
Islande	7.18	19.53	30.40	6.23	5.74	4.72
Irlande	6.06	16.53	4.86	7.41	4.16	3.92
Italie <sup>3</sup>	5.52	12.45	5.77	4.41	4.75	3.03
Japon	9.52	11.65	3.61	3.76	4.48	4.62
Corée	8.93	26.18	41.09	11.68	9.34	5.73
Luxembourg	4.71	12.95	3.21	3.65	5.15	3.86
Pays-Bas	10.03	9.38	5.29	3.27	2.85	3.15
Nouvelle-Zélande	5.18	21.58	..	6.06	11.35	4.66
Norvège	6.71	37.86	6.11	8.97	6.25	4.03
Pologne <sup>4</sup>	7.43	8.50	8.68	4.67	9.96	5.41
Portugal <sup>5</sup>	10.52	26.17	4.33	7.06	8.49	4.84
Espagne <sup>6</sup>	10.78	19.76	2.91	5.34	7.62	4.18
Suède	6.27	23.52	7.49	25.02	3.85	4.61
Suisse	5.58	8.12	2.64	3.11	5.11	2.24
Turquie	13.53	18.92	21.65	..	9.89	8.51
Royaume-Uni	6.55	14.31	4.77	14.75	2.66	3.89
États-Unis	4.34	8.59	1.71	1.61	1.80	2.14
Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE	2.75	6.20	1.69	2.14	1.23	1.35

1. Ajusté à l'aide de l'indice implicite des prix du PIB. L'instabilité mesurée ici reflète à la fois les variations des recettes fiscales sur l'ensemble du cycle et les mesures fiscales délibérées.

2. Sur la période 1991-2000.

3. Sur la période 1993-2000 pour les revenus de la propriété.

4. Sur la période 1992-2000.

5. Sur la période 1989-2000 pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices des sociétés, 1990-2000 pour les revenus de la propriété.

6. Sur la période 1987-2000 pour les revenus de la propriété.

Source : *Statistiques des recettes publiques*, OCDE.

pays est proche de zéro (Goolsbee et Maydew, 1998). Dès lors, l'OCDE (OCDE, 2001c) a recommandé d'uniformiser la clé de répartition, comme cela a été fait entre les provinces canadiennes.

## Utilisation de leurs pouvoirs fiscaux par les collectivités territoriales

### *Intensité variable de la concurrence fiscale*

L'intensité et la forme de la concurrence fiscale sont très variables selon le pays et selon la base d'imposition, reflétant dans une large mesure le degré de mobilité des personnes physiques et des personnes morales, mais aussi les pouvoirs fiscaux accordés aux collectivités territoriales. Les pressions concurrentielles entre collectivités territoriales peuvent contribuer à limiter la pression fiscale globale et les dépenses publiques, mais elles peuvent aussi rendre le système fiscal plus complexe, ce qui alourdit le coût de la discipline fiscale et entraîne des distorsions. La concurrence pour attirer les entreprises, et donc créer des emplois, est souvent plus forte que celle qui vise les ménages. Aux États-Unis, chaque état a mis en place ou nettement renforcé ces dernières années un ou plusieurs avantages fiscaux pour l'implantation des entreprises (OCDE, 2000b). D'où l'adoption de mesures de représailles d'un coût élevé, qui ont encore érodé les bases d'imposition et accentué la complexité du système fiscal. Un phénomène similaire s'est produit au Canada, où plusieurs provinces ont instauré des crédits d'impôt qui réduisent le coût du financement sur fonds propres pour les entreprises présentes sur leur territoire, avec application d'un seuil minimum<sup>32</sup>. Ces crédits d'impôt peuvent créer une ségrégation financière, en incitant les entreprises à se délocaliser pour avoir accès à d'importants gisements de capitaux au détriment de l'activité économique dans les provinces les plus petites. En Suisse, l'impôt sur les sociétés est harmonisé entre les cantons depuis 2001, mais certains cantons ont négocié, semble-t-il, des allègements spéciaux et la charge fiscale globale des entreprises a eu tendance à diminuer, alors que celle des personnes physiques s'est alourdie depuis 15 ans<sup>33</sup>.

La concurrence fiscale pour attirer les entreprises joue également dans certains pays où les collectivités territoriales ne peuvent pas ajuster l'assiette et les taux de l'impôt sur les sociétés, mais perçoivent un pourcentage des impôts acquittés par les sociétés sur leur territoire. Cette forme de partage des recettes fiscales incite les collectivités territoriales à améliorer les conditions permettant aux activités économiques de se développer. En Finlande, les communes se livrent concurrence pour attirer les entreprises en construisant des centres d'affaires modernes ou en offrant des locaux, des services publics à faible coût et des services logistiques (Joumard et Suyker, 2000b). Dans ce contexte, la concurrence entre collectivités territoriales contribue davantage à accroître les dépenses publiques qu'à limiter l'impôt. En Allemagne, la concurrence fiscale prend parfois la forme d'interprétations divergentes de la législation fiscale fédérale par les *Länder* (Wurzel, 1999). De fait, ce sont les *Länder* qui supportent le coût de l'administration de l'impôt et des contrôles fiscaux, mais puisqu'une faible fraction seulement des recettes fiscales supplémentaires leur revient, il n'est guère intéressant, du point de vue des *Länder*, de renforcer leurs mécanismes de contrôle, de sorte qu'on peut se demander

quel est le niveau d'administration le plus adéquat pour le recouvrement de l'impôt et pour les contrôles fiscaux.

### ***Sous-utilisation des pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales***

Dans un certain nombre de pays, on n'a pas suffisamment exploité le pouvoir des collectivités territoriales d'ajuster le niveau d'imposition des bases les moins mobiles. Les études économiques de l'OCDE (notamment celles qui portent sur la Corée, la Finlande et la Norvège) soulignent que les variations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des impôts immobiliers sont étonnamment faibles d'une collectivité territoriale à l'autre. En Corée, la plupart des collectivités territoriales s'en tiennent aux directives des autorités centrales pour fixer les impôts sur la propriété, l'impôt sur les résidents et l'impôt sur le tabac. En Norvège, toutes les communes maintiennent depuis 1979 le taux de l'impôt marginal sur le revenu des personnes physiques au niveau maximum fixé par la loi. Cela est d'autant plus surprenant que les dispositifs de péréquation budgétaire dans ces deux pays reposent sur les recettes fiscales effectives collectées dans le ressort de l'administration infranationale concernée, et non pas sur les recettes potentielles (ou le revenu imposable), de sorte que la baisse des recettes fiscales en cas de diminution du taux de l'impôt local perçu par une collectivité territoriale est largement financée par les autres collectivités territoriales. L'absence manifeste de concurrence fiscale pourrait refléter plusieurs facteurs, en dehors d'une mobilité assez faible de la population, contrairement à ce qu'on observe aux États-Unis. *Premièrement*, les collectivités territoriales peuvent être réticentes à s'engager dans une vive concurrence fiscale, considérée comme nocive pour une coopération économique fructueuse dans un certain nombre de domaines. Telle est l'une des explications possibles dans le cas de la Finlande, où la variabilité des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'échelon local est faible vu le degré d'autonomie des communes (Hemmings *et al.*, 2003). *Deuxièmement*, faute d'informations comparatives suffisantes sur les niveaux d'imposition dans les différentes collectivités territoriales, celles-ci ne sont pas directement incitées à se livrer concurrence. Les formules de partage des recettes fiscales, par lesquels plusieurs niveaux d'administration sont tributaires des mêmes bases d'imposition, font qu'il peut être difficile pour les administrés d'évaluer les performances de chaque administration infranationale, ce qui nuit à la responsabilisation de ces administrations<sup>34</sup>. *Enfin*, les transferts des autorités centrales aux collectivités territoriales comportent souvent une composante discrétionnaire (Corée, Finlande, Hongrie et Norvège), tant et si bien que les collectivités territoriales peuvent hésiter à réduire l'impôt local par crainte de ne plus bénéficier de ces aides discrétionnaires.

## **Transferts entre niveaux d'administration**

Les externalités liées à la fiscalité et à la prestation de services publics à l'échelon local et les disparités très marquées de capacité budgétaire entre les collectivités territoriales, s'ajoutant à l'objectif de normes minimales de qualité des services publics dans l'ensemble du pays, ont conduit dans un grand nombre de cas à faire largement appel à des transferts entre niveaux d'administration<sup>35</sup>. La conception des transferts entre niveaux d'administration est très variable d'un pays à l'autre. On peut néanmoins distinguer deux grandes catégories qui ont un impact différent sur l'autonomie et l'incitation budgétaires des collectivités territoriales. Certains préconisent les dotations affectées en ce qu'elles peuvent contribuer à internaliser les retombées territoriales. En revanche, en incitant fortement à dépenser dans certains domaines, elles peuvent entraîner des dépenses excessives. Les dotations globales laissent le soin aux collectivités territoriales d'organiser la prestation locale des services publics de la façon qu'elles jugent la plus efficace. Elles sont souvent considérées comme convenant le mieux à une péréquation, bien que les dotations affectées présentent souvent un aspect redistributif. Toutefois, la conception des dispositifs formels de péréquation financière diffère sensiblement d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile toute comparaison internationale pour ce qui est du montant des ressources publiques mobilisées afin d'atténuer les disparités financières.

### ***Dotations affectées et dotations globales***

Les dotations affectées sont très largement utilisées pour réduire le risque de dépenses sous-optimales dans les secteurs caractérisés par d'importantes répercussions positives sur d'autres secteurs ou pour assurer des normes minimales de qualité de certains services dans l'ensemble du pays. Les conditions dont sont assorties les dotations affectées imposent réellement qu'elles servent à produire certains services précis. Dans plusieurs pays, afin d'inciter les collectivités territoriales à dépenser pour ces services, leurs ressources financières sont complétées par une dotation nationale ou centrale<sup>36</sup>. Toutefois, dans la pratique, il s'est révélé extrêmement difficile de mesurer les retombées économiques ou de fixer des niveaux minimaux de dépenses pour atteindre une qualité déterminée de prestation des services publics, de façon à ce que les dotations des autorités centrales se situent au niveau adéquat<sup>37</sup>. En Corée, un cinquième seulement des projets financés par des dotations affectées ont en réalité des effets d'externalités (OCDE, 2003b) et en Suisse, les taux de contribution de la Confédération aux dépenses des cantons reflètent essentiellement la situation budgétaire fédérale au moment où des subventions affectées spécifiques sont mises en place (Joumard et Giorno, 2002). Aux États-Unis, les taux de participation de l'État fédéral aux dépenses des collectivités territoriales sont en général bien supérieurs à ce que justifierait tout

degré plausible de *spillover*<sup>38</sup>. La gestion des dotations affectées est en outre coûteuse du point de vue administratif (Allemagne, Royaume-Uni et Suisse)<sup>39</sup>. De plus, les externalités se faisant sentir aussi bien entre les différents niveaux d'administration qu'à un même niveau d'administration, recourir très largement aux dotations affectées pour internaliser les effets d'externalités aboutirait probablement à un système de transferts trop complexe.

Les dotations affectées se sont traduites dans de nombreux pays par des dépenses excessives ou un faible rapport efficacité-coût. En Italie, les dotations affectées sont fixées dans une large mesure en fonction des dépenses de l'année précédente, sans référence à des critères objectifs de performance. Cela affaiblit l'incitation à maîtriser les coûts et explique pour une large part les dépassements de dépenses des régions (Bibbee et Giorno, 2002) ; d'où des réformes à l'issue desquelles les transferts aux régions dans le secteur de la santé sont maintenant calculés partiellement en fonction de facteurs démographiques et subordonnés à la mise en place de mesures d'amélioration de l'efficacité et de la qualité. Au Mexique, la dotation de base pour l'enseignement qui est accordée par l'État fédéral aux états, la dotation affectée la plus importante, est calculée en grande partie sur la base des coûts salariaux négociés au niveau des autorités centrales. Cela incite les états à augmenter le nombre des enseignants au lieu de mettre l'accent sur les effectifs scolaires ou le niveau d'instruction. Il en est résulté également de fortes variations, d'un état à l'autre, dans les montants transférés par élève (OCDE, 2003c). Dans d'autres pays (notamment l'Irlande, la Pologne, la République tchèque et la Suisse), les dotations affectées sont largement fonction des coûts effectifs *ex post*, et non des coûts *a priori* normalisés, ce qui nuit à la maîtrise des coûts. De plus, chaque dépense susceptible d'une participation des autorités centrales devant être définie précisément, les systèmes de dotations affectées peuvent limiter la capacité d'innovation des collectivités territoriales.

Un recours massif aux dotations affectées peut créer un conflit entre les objectifs d'allocation et de redistribution. Les dotations affectées peuvent avoir des effets redistributifs négatifs, puisque les collectivités territoriales sont souvent tenues de compléter les dotations par un certain volume de financements locaux. Les collectivités territoriales les plus pauvres n'ayant pas toujours ces possibilités de financement, ce système est considéré comme favorable aux collectivités territoriales les plus riches dans certains pays (la Chine, par exemple). Pour atténuer ce biais, les dotations affectées comportent parfois un élément de redistribution. Aux États-Unis, le programme Medicaid, géré par les états, est financé dans une large mesure par des dotations affectées, le taux de contribution de l'État fédéral aux dépenses des états variant d'un état à l'autre de façon à tenir compte du revenu par habitant de chacun d'entre eux<sup>40</sup>. En Allemagne, pour qu'un *Land* puisse bénéficier des cofinancements du gouvernement fédéral dans le cadre de certains programmes d'investissement, il faut que sa capacité financière soit inférieure à la moyenne fédé-

rale ou que son économie connaisse des changements structurels (Wurzel, 1999). De même, au niveau de l'Union européenne, le PIB par habitant dans certains pays et dans certaines régions est l'un des principaux critères d'éligibilité à la plupart des fonds structurels et des fonds de cohésion<sup>41</sup>. En Suisse, le taux de participation de la Confédération varie d'un canton à l'autre, en fonction des capacités budgétaires de chacun d'entre eux. Malgré tout, dans certains cas, la part que les cantons les plus pauvres doivent financer reste trop élevée pour qu'ils puissent bénéficier des subventions fédérales, ce qui compromet l'objectif de redistribution (Journard et Giorno, 2002).

Vu ces problèmes, un grand nombre de pays ont récemment réduit l'importance des dotations affectées ou réformé ces dotations. Dans les années 1990, le Canada, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède ont radicalement réformé leur système de subventionnement, en remplaçant la plupart des dotations affectées par des dotations globales<sup>42</sup>. Au Japon, le budget de 2002 a nettement réduit le taux de participation des autorités centrales aux dépenses des collectivités territoriales en matière de travaux publics<sup>43</sup>. En Irlande, la proportion des dotations affectées dans les recettes des collectivités territoriales, qui était supérieure à 40 pour cent au début des années 1990, est tombée à 25-28 pour cent à la fin de cette même décennie. De plus, certains pays ont mis l'accent sur les résultats (et non sur les ressources) dans le système de dotations, l'objectif étant un meilleur rapport coût-efficacité des dotations affectées. Au Royaume-Uni, les accords de service public (PSA), fixant des objectifs axés sur les résultats et subordonnant le financement à la qualité des services, ont été élargis en 2000 aux dotations attribuées aux collectivités territoriales<sup>44</sup>. Au Canada, après avoir abandonné dans les années 1990 le système de partage des coûts applicable à certaines dépenses, le gouvernement fédéral a subordonné les financements fédéraux en faveur des provinces aux critères d'exhaustivité et d'universalité dans le secteur de la santé. L'Australie a subordonné certaines dotations à l'adhésion des états à certains principes généraux de la politique nationale de la concurrence. Au Brésil, le transfert de ressources aux collectivités territoriales dans le secteur de l'enseignement et de la santé est subordonné depuis la fin des années 1990 à la qualité des services rendus.

Au fil du temps, ces dotations sous conditions pourraient inciter à améliorer la qualité des services, en récompensant les comportements coopératifs. L'OCDE a recommandé des initiatives similaires pour améliorer la structure incitative du système de dotations dans un certain nombre de pays, notamment l'Allemagne en ce qui concerne les transferts aux nouveaux *Länder* dans le cadre du deuxième Pacte de solidarité (Wurzel, 2003) et le Mexique (OCDE, 2003c)<sup>45</sup>. Il reste néanmoins à savoir comment les autorités centrales doivent agir lorsque les collectivités territoriales n'atteignent pas les objectifs de ces dispositifs de subventionnement, surtout dans le cas des services influant sur les performances de l'ensemble du pays.

Sanctionner les mauvaises performances en réduisant les dotations ne peut que nuire à la qualité des services.

### **Dispositifs de péréquation financière : arbitrage complexe entre équité et efficience**

Les dispositifs de péréquation financière sont conçus très différemment d'un pays à l'autre. Souvent, ils prennent la forme de l'attribution directe d'une part des impôts recouverts au niveau national. Dans certains cas, il n'y a pas de dispositif formel de péréquation budgétaire. Aux États-Unis, par exemple, les dispositifs formels ont été supprimés pour les états en 1981. Toutefois, la redistribution entre les collectivités territoriales peut s'opérer de diverses manières. Comme on l'a indiqué précédemment, les dotations affectées comportent souvent l'application de critères de ressources. Les impôts fédéraux sur le revenu à caractère progressif introduisent également une certaine redistribution entre les collectivités territoriales, en ponctionnant davantage les collectivités territoriales dont les habitants sont plus fortunés. Des réductions spéciales d'impôts nationaux ou de cotisations de sécurité sociale en faveur des collectivités territoriales les plus pauvres ou les plus excentrées sont également pratiquées dans un grand nombre de pays (France, Italie et Norvège, par exemple). De plus, les systèmes nationaux d'assurances sociales, et plus particulièrement l'assurance chômage, ne différencient pas les primes de risque d'une région à l'autre. Au Canada, le programme national d'assurance emploi favorise les régions à fort chômage en prévoyant des conditions préférentielles d'ouverture des droits alors que les taux de cotisations sont identiques (OCDE, 2001d). Aux États-Unis, le régime d'assurance chômage qui associe le gouvernement fédéral et chaque état prévoit une indemnisation supplémentaire de 13 semaines pour les chômeurs des états qui ont connu récemment une forte hausse du chômage.

L'impact des dispositifs de péréquation financière sur l'efficience économique est un enjeu essentiel dans un grand nombre de pays. La péréquation peut contribuer à l'efficience au moins sur deux plans. *Premièrement*, les transferts inter-régionaux peuvent éviter l'autoperpétuation des disparités régionales et favoriser la croissance dans le reste du pays ou de la zone. Dans la zone de l'UE, les fonds structurels de l'UE ont joué par exemple un grand rôle dans la modernisation et la restructuration de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, en facilitant le processus de convergence et en promouvant les investissements privés et la création d'emplois<sup>46</sup>. *Deuxièmement*, les transferts de péréquation financière peuvent être considérés comme un préalable à une concurrence fiscale efficace, car ils rendent possible une comparaison des niveaux et prestations publiques à des niveaux comparables de ressources. En réduisant *ex ante* les disparités entre collectivités territoriales pour l'offre de niveaux comparables de services publics à des niveaux de fiscalité comparables, ils contribuent à égaliser les chances entre collectivités pauvres et collectivités riches, ou entre les collectivités pour lesquelles les écarts de coût de production des services publics tiennent à des facteurs

exogènes (notamment la densité de la population, les conditions géographiques et la dotation en ressources naturelles). En l'absence de transferts de péréquation, les collectivités territoriales riches ou celles qui bénéficient d'avantages en termes de coût seraient dominantes et les pressions concurrentielles seraient plus faibles<sup>47</sup>. Dans un certain nombre de pays, les grandes agglomérations reçoivent également certaines compensations financières *via* les dispositifs de péréquation financière pour tenir compte du coût plus élevé de production des services ou de la demande provenant des collectivités voisines (effets d'externalités)<sup>48</sup>. Elles sont ainsi dans une situation plus équitable face aux collectivités territoriales suburbaines sur le plan de la qualité des services publics ou du niveau de la fiscalité.

Pourtant, les Études économiques de l'OCDE de certains pays montrent que, dans certains cas, les dispositifs de péréquation financière ne sont pas parvenus à améliorer l'efficacité du secteur public ou à atténuer les disparités régionales. En Italie, par exemple, le fait que les régions les plus pauvres soient trop tributaires des transferts paraît avoir entravé leur développement, et la péréquation des ressources par habitant n'a fait aucunement converger la qualité des services et n'a pas non plus incité à une meilleure gouvernance (Bibbee et Giorno, 2002). De même, en Allemagne et au Japon, le niveau élevé de l'investissement dans les régions les plus pauvres n'a guère eu de résultats du point de vue de la convergence des performances économiques (Wurzel, 1999 et OCDE, 2002c). En revanche, en empêchant une modification des écarts de coûts et en réduisant les flux migratoires entre régions, les transferts de péréquation financière peuvent freiner la croissance dans les régions les plus dynamiques et faire obstacle à l'ajustement indispensable dans les régions les moins dynamiques<sup>49</sup>.

Les transferts de péréquation financière peuvent également créer des pièges de la pauvreté, les collectivités territoriales n'étant pas incitées à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour favoriser la croissance. Les dispositifs qui posent le plus de problèmes à cet égard sont ceux qui neutralisent largement par des transferts de péréquation financière les variations des ressources propres des collectivités territoriales. Le risque de pièges de la pauvreté en liaison avec les dispositifs de péréquation budgétaire est jugé important dans certains pays, notamment l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada et le Japon. En Autriche, Schneider (2002) estime qu'en moyenne 55 pour cent des recettes supplémentaires provenant de l'impôt communal (la ressource fiscale propre la plus importante des collectivités territoriales) sont neutralisés du fait de la perte de dotations de péréquation. Dans des cas extrêmes, les collectivités territoriales autrichiennes peuvent perdre jusqu'à 144 pour cent des recettes fiscales supplémentaires résultant de l'élargissement de leurs bases d'imposition. Ainsi, les collectivités territoriales sont-elles moins incitées à agir sur les conditions locales pour faciliter l'implantation de nouvelles entreprises (voir également OCDE, 2001e). Au Canada, on a fait valoir que la péréquation peut nuire à l'expansion économique des pro-

vinces pauvres, en particulier les provinces atlantiques à faible revenu, et donc entraver les ajustements régionaux indispensables qui atténueraient les déséquilibres horizontaux. Au Japon également, la dotation des autorités centrales diminue lorsque les recettes locales augmentent : la commune ne conserve que 25 pour cent de l'augmentation de ses recettes et la préfecture 20 pour cent (OCDE, 2002c). S'il est vrai que ces dispositifs n'incitent guère, du point de vue budgétaire, à élargir les bases d'imposition locales, les effets démobilisateurs ont pu être atténués par l'action menée dans d'autres domaines, notamment la création d'emplois.

Les pays ont mis en œuvre deux stratégies pour atténuer les effets démobilisateurs pouvant résulter des dispositifs de péréquation financière, avec dans chaque cas un certain compromis au regard des objectifs d'équité. En Espagne, dans le nouveau système de transferts des autorités centrales aux régions, les transferts sont conçus de manière à combler l'écart entre les besoins de recettes et de dépenses de chaque région pour une année de référence (1999) et ils ne seront pas ajustés en fonction de la croissance effective des régions. L'OCDE a recommandé à l'Allemagne d'adopter une méthode similaire, de façon à renforcer la structure incitative du système de péréquation en s'appuyant davantage sur des « transferts forfaitaires de péréquation », c'est-à-dire des transferts fixes sur plusieurs années<sup>50</sup>. Ce « gel » du système de dotations aura probablement pour conséquence que l'élément de péréquation perdra peu à peu son importance, et risque de disparaître. L'Italie a récemment retenu une autre solution : un nouveau système de péréquation fondé sur les recettes nationales de TVA a été mis en place en 2000, presque tous les transferts aux régions étant supprimés. Ce fonds TVA vise à égaliser jusqu'à 90 pour cent des écarts de recettes normalisées par habitant (alors qu'il y avait péréquation totale avec le système précédent), de sorte qu'il y a encore incitation à développer des bases d'imposition locales. Les pays nordiques ont également mis en place des dispositifs de péréquation partielle, selon des formules très variables.

## GESTION MACROÉCONOMIQUE DANS UN ENVIRONNEMENT DÉCENTRALISÉ

Un environnement budgétaire décentralisé pose plusieurs problèmes du point de vue de la gestion macroéconomique. L'une des principales difficultés est d'assurer la viabilité des finances publiques tout en conservant à la politique budgétaire un rôle stabilisateur. Plusieurs pays ont connu des dérapages budgétaires, souvent à caractère procyclique, au niveau des collectivités territoriales. Dans ce contexte, cette section examine les mécanismes de coordination budgétaire entre les différents niveaux d'administration et dresse un panorama des stratégies des pays à cet égard. Elle examine en particulier les questions suivantes : quel peut être le rôle des règles budgétaires infranationales (par exemple, règles d'équilibre ou « règles d'or »), des plafonds de dépenses ou des plafonds d'emprunt sur le

marché financier ? Dans quelle mesure les mécanismes du marché pourraient-ils renforcer la discipline budgétaire ? Dans ce domaine, les problèmes de transparence (disponibilité et cohérence des données de finances publiques entre niveaux d'administration) revêtent également une grande importance.

### **La discipline budgétaire globale peut être compromise**

S'il est difficile d'assurer la discipline budgétaire dans un environnement décentralisé, c'est à cause de plusieurs facteurs. L'un des problèmes tient à ce que les collectivités territoriales, dans leurs décisions, ne prennent pas en considération tous les effets au niveau national. Une hausse des dépenses publiques peut avoir des retombées négatives sur le reste de l'économie. Si elle est financée par des emprunts des collectivités territoriales, elle peut se répercuter sur les conditions d'emprunt des autres agents publics et privés. Si elle est financée par une plus forte fiscalité, elle peut nuire à l'incitation à travailler et à investir. Par ailleurs, un environnement décentralisé peut donner lieu à des comportements stratégiques. Dans un grand nombre de pays, les autorités centrales ont accordé des aides financières discrétionnaires aux collectivités territoriales en proie à des difficultés financières (Allemagne, Finlande, Italie, Norvège et Suède) ou les a renflouées (Brésil, Italie et Mexique). L'attente d'un sauvetage crée un problème d'aléa moral et accroît la probabilité de non-viabilité de la politique budgétaire des collectivités territoriales. En Suède, par exemple, une étude empirique du comportement des communes montre que celles qui avaient bénéficié d'aides financières discrétionnaires n'ont pas respecté par la suite l'obligation d'équilibre budgétaire, car elles attendaient des autorités centrales qu'elles couvrent leur déficit par des subventions (ESO, 2002). Enfin, le chevauchement des compétences et l'absence d'une relation claire entre pouvoir de décision et prérogatives financières peuvent déresponsabiliser les collectivités territoriales et fausser à la hausse les dépenses publiques. A l'inverse, les autorités centrales ont relevé les normes minimales ou transféré certaines obligations de dépenses aux collectivités territoriales sans tenir pleinement compte de tous les coûts au niveau territorial (cas, notamment, du Brésil, du Danemark, des États-Unis, de la Norvège et de la Russie). Ces « missions non financées » peuvent contraindre les collectivités territoriales à alourdir leur fiscalité ou à accuser un déficit.

### **Des stratégies variées pour assurer la discipline budgétaire**

Pour remédier aux risques que présente une politique budgétaire laxiste, les pays se sont appuyés sur un large éventail d'instruments. En simplifiant, on peut distinguer quatre grandes catégories de démarches (voir le tableau 6 et l'annexe, qui détaillent les stratégies mises en œuvre dans un certain nombre de pays)<sup>51</sup>. Dans certains pays, les autorités centrales surveillent de près les collectivités territoriales au moyen de contrôles administratifs rigoureux. En Grèce et en Turquie,

Tableau 6. **Stratégies mises en œuvre pour assurer la discipline budgétaire**<sup>1</sup>

Contrôle administratif <sup>2</sup>	Règles imposées par les autorités centrales	Coopération institutionnalisée	Pas de coordination institutionnelle
France, Grèce, Irlande, Japon, Corée, Luxembourg, Turquie, Royaume-Uni	Brésil, Finlande, Hongrie, Italie <sup>3</sup> , Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède	Australie, Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Islande, Pays-Bas, Espagne	Canada <sup>4</sup> , République tchèque, Mexique, Suisse <sup>4</sup> , États-Unis

1. Ce tableau veut distinguer la principale stratégie de coordination en place dans les différents pays. Cependant, les rapports entre les différents niveaux d'administration sont complexes et le classement des pays dans ce tableau n'est donc pas très précis.
2. Dans la pratique, ce type de contrôle réduit l'autonomie budgétaire au niveau infranational.
3. Un pacte de stabilité intérieure est imposé par les autorités centrales, mais c'est une institution de coopération qui est chargée de veiller à ce qu'il soit respecté.
4. Le Canada et la Suisse ont mis en place des mécanismes de coordination budgétaire peu structurés et non institutionnalisés.

Source : Annexe.

par exemple, le budget d'une collectivité infranationale est contrôlé par les autorités de rang supérieur, et tout emprunt d'une collectivité locale doit être approuvé par les autorités centrales en Corée, en Irlande, au Japon et au Royaume-Uni. Si l'on y ajoute de faibles prérogatives fiscales, les collectivités territoriales disposent alors d'une autonomie budgétaire limitée. A l'autre extrême, quelques pays laissent une large autonomie budgétaire à leurs collectivités territoriales, tout en s'appuyant sur les forces du marché pour assurer la discipline budgétaire. Au Canada, aux États-Unis et en République tchèque, les marchés financiers jouent un grand rôle dans l'amélioration de la discipline budgétaire. Au Canada et aux États-Unis, de nombreux niveaux intermédiaires d'administration ont adopté de leur propre chef des règles d'équilibre budgétaire, sous une forme ou sous une autre, pour obtenir une meilleure notation de crédit<sup>52</sup>. De plus, la politique budgétaire au niveau infranational est soumise en Suisse au contrôle des citoyens sous la forme du référendum populaire<sup>53</sup>.

Dans leur majorité, les pays recourent à la coordination budgétaire, soit au moyen de règles budgétaires imposées par les autorités centrales (notamment Brésil, Finlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Pologne et Portugal), soit par la mise en place d'organes de concertation (notamment l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Danemark et l'Espagne). Ces deux méthodes aboutissent souvent à des dispositifs budgétaires similaires, mais leur mise en œuvre est généralement différente. Avec la méthode de la coopération, les objectifs budgétaires sont fixés par négociation entre l'administration et les collectivités territoriales, le plus souvent représentées par

le niveau régional ou les associations de collectivités territoriales. C'est cette solution qu'on observe dans la plupart des pays fédéraux, du fait de la place des régions dans la constitution, et dans certains pays unitaires comme le Danemark et l'Islande. C'est celle qui a été retenue également dans l'Union monétaire européenne pour concevoir le Pacte de stabilité et de croissance, les pays participants étant convenus d'un plafond de déficit, d'un plafond d'endettement et d'un ensemble de procédures en cas d'inobservation. En revanche, dans la plupart des pays unitaires, les règles budgétaires sont imposées par les autorités centrales.

Une stratégie de coopération offre plusieurs avantages. Premièrement, elle crée une plateforme politique pour les débats dans les secteurs qui revêtent une grande importance du point de vue de l'intérêt général. Elle peut aussi contribuer à renforcer les engagements politiques, et donc la discipline budgétaire, grâce à une stratégie de consensus. Les pressions exercées par les pairs peuvent constituer également un mécanisme de contrôle et de sensibilisation des autorités locales aux conséquences macroéconomiques des choix politiques, ce qui rend moins probable l'inobservation des règles. En revanche, il peut être difficile de dégager un accord sur des objectifs communs de politique budgétaire et, surtout, sur des mécanismes d'application suffisamment efficaces. En Allemagne, par exemple, le pacte interne de stabilité a finalement été conclu en 2002 alors que les négociations avaient commencé au début des années 90. Il n'y a pas de sanctions en Allemagne en cas de non-respect du pacte. En Autriche, toute sanction financière suppose une décision unanime d'un organe composé de représentants de tous les niveaux d'administration<sup>54</sup>. Au Danemark, un dispositif qui comportait des sanctions financières en cas d'inobservation a été supprimé à la fin des années 80, l'Association des collectivités territoriales ayant menacé de se retirer des négociations (Lotz, 1991). Dans certains cas, les collectivités territoriales sont représentées par une association qui n'a pas toujours les pouvoirs juridiques nécessaires pour faire appliquer l'accord, ce qui compromet sa bonne exécution. A titre d'exemple, les taux de l'impôt sur le revenu perçu par les collectivités territoriales ont augmenté de 5 points de pourcentage au Danemark depuis le milieu des années 80, alors que les accords avec les autorités centrales prévoyaient une hausse de 1.25 point de pourcentage seulement (Daugaard, 2002). De plus, les compromis politiques peuvent être à l'origine d'incohérences et de lacunes dans les accords négociés et nuire ainsi à leur rôle régulateur. En particulier, on court le risque que les objectifs budgétaires fixés, s'ils sont suffisamment contraignants, soient abandonnés ou modifiés lors du cycle suivant de négociations.

### ***Diversité des règles budgétaires mises en œuvre***

Les règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales sont très variables<sup>55</sup>. Les règles budgétaires qui concernent le déficit budgétaire global (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande et Suède, par exemple) ou le déficit de

Tableau 7. Règles budgétaires et sanctions dans quelques pays

	Sanctions pour inobservation des règles		
	Pas de sanctions	Sanctions administratives	Sanctions financières
Seuil maximum de déficit <sup>1</sup>	Finlande, Suède	Belgique, Espagne	Autriche
Seuil maximum de déficit courant <sup>2</sup>	Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal	Norvège	République slovaque
Seuil maximum de dette <sup>3</sup>	Hongrie	Pologne	Brésil, Portugal
Seuil maximum de dépenses	Allemagne	Belgique	

1. Prend généralement la forme d'une obligation d'équilibrer le budget.
  2. Peut aussi prendre la forme d'une « règle d'or ».
  3. Le seuil s'applique au service de la dette, au rapport de la dette aux recettes ou de la dette au PIB.
- Source : Annexe.

fonctionnement (France, Nouvelle-Zélande et Norvège, par exemple) sont les plus fréquentes (tableau 7). Un objectif de déficit offre l'avantage de la simplicité, outre qu'il est facilement compris par le grand public, mais il peut ne pas empêcher un endettement excessif du fait de l'existence de postes extrabudgétaires. C'est ainsi qu'une étude récente consacrée aux communes suédoises a fait apparaître une très faible corrélation entre le déficit et l'endettement<sup>56</sup>. Dans d'autres pays, la règle budgétaire prend la forme d'un plafonnement de l'endettement des collectivités territoriales (Hongrie, Pologne et Portugal) ou du service de la dette (Brésil). Les mesures de ce type sont sans doute mieux adaptées lorsqu'on veut remédier au problème de viabilité à long terme et d'équité entre générations. Néanmoins, un plafond d'endettement peut être contourné par la vente d'actifs, par le transfert de dettes à des entreprises publiques locales ne relevant pas du secteur des administrations publiques ou par la cession-bail d'équipements. Pour évaluer correctement la viabilité budgétaire à long terme, il faut en principe fixer les objectifs d'endettement en termes nets, mais la valeur des actifs publics étant incertaine et instable, un objectif d'endettement net risque de ne pas être fiable.

L'un des grands dangers des objectifs d'endettement et de déficit est qu'il est possible de les atteindre en augmentant les dépenses et en alourdissant la fiscalité, avec toutes les conséquences négatives qui en découlent pour la croissance économique de l'ensemble du pays. C'est pourquoi il semble indiqué de limiter l'autonomie fiscale au niveau infranational (ce qui est le cas dans la plupart des pays ; voir ci-dessus) ou de mettre en place un objectif de dépenses (Allemagne et Belgique). Toutefois, les niveaux de dépenses et d'endettement peuvent légitimement varier d'une collectivité territoriale à l'autre, de sorte qu'au niveau infranational un plafond commun est moins utile et plus difficile à appliquer qu'un objectif de

déficit. De plus, comme pour un plafond de déficit, un objectif de dépenses n'empêche pas nécessairement l'endettement, car les dépenses peuvent être inscrites au-dessous de la ligne. Pour empêcher une conformité purement formelle aux règles, des contraintes peuvent être nécessaires aussi bien sur les flux que sur les stocks. Dès lors, dans la pratique, c'est généralement tout un ensemble de réglementations budgétaires qui s'applique aux collectivités territoriales, les règles budgétaires se doublant de restrictions au droit d'imposition ou aux emprunts.

### **Règles budgétaires : crédibilité et flexibilité**

Le problème du délicat équilibre entre la crédibilité et la flexibilité dans la conception des règles budgétaires se pose également au niveau infranational. Les règles budgétaires rigides axées sur le solde budgétaire annuel ou sur l'endettement sont attrayantes parce qu'elles sont bien circonscrites et simples à comprendre et à faire connaître, et aussi parce qu'elles sont transparentes et se prêtent tout particulièrement à une évaluation. Ces avantages sont considérés comme essentiels pour la conception de règles budgétaires optimales (encadré 6). L'inconvénient est qu'elles peuvent ne pas se révéler assez souples face à des événements imprévus ou à un ralentissement conjoncturel, ce qui nuit à leur crédibilité lorsqu'elles sont mises à l'épreuve. En revanche, des règles budgétaires trop flexibles peuvent être faciles à contourner et risquent de ne pas assurer la discipline budgétaire. Les collectivités territoriales peuvent même abuser de la flexibilité qui leur est accordée en augmentant leurs dépenses et leur endettement en période d'accélération de l'activité, ce qui amplifie les problèmes futurs d'ajustement.

La plupart des pays ont mis en place un dispositif budgétaire qui comporte une certaine souplesse. Dans plusieurs pays, la règle budgétaire fonctionne essentiellement comme une restriction budgétaire *ex ante* pour les collectivités territoriales, et non comme une contrainte *ex post* (en particulier en Allemagne, Italie et dans certains états des États-Unis). Dans d'autres cas, la règle budgétaire doit être respectée à moyen terme, généralement à l'horizon de deux à quatre ans (notamment en Finlande, Norvège, Suède, dans certaines provinces canadiennes et certains cantons suisses). De plus, diverses catégories de dépenses, les investissements publics en particulier, sont exclues de l'objectif budgétaire dans un certain nombre de pays (notamment France, Italie, Norvège et Nouvelle-Zélande). D'autres pays associent des règles budgétaires simples à des mécanismes ménageant une certaine flexibilité. Des dispositions dérogoires, autorisant une certaine latitude dans des circonstances spéciales, sont en place en Autriche, au Brésil, en Italie, en Pologne, dans certaines provinces canadiennes et dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Aux États-Unis, tous les états sauf cinq ont des fonds de stabilisation budgétaire (« *rainy day funds* ») et la plupart ont des fonds de réserve pour faire face aux dépenses imprévues<sup>57</sup>. Au niveau

Encadré 6. **Conception des règles budgétaires**

Il ressort des ouvrages consacrés aux règles budgétaires qu'une règle budgétaire « optimale » doit remplir plusieurs critères parfois contradictoires (voir, par exemple OCDE, 2002d ; Kopits et Symansky, 1998 ; Buti *et al.*, 2002).

- Les règles budgétaires doivent être adaptées à l'objectif final. Si l'on veut, par exemple, assainir les finances publiques, il faut viser un niveau global d'endettement ou un indicateur étroitement corrélé à l'endettement. De même, c'est un plafond de dépenses qui conviendra sans doute le mieux pour freiner les dépenses publiques.
- Les règles budgétaires doivent être *compatibles* avec les autres objectifs. Les conflits entre les objectifs budgétaires et les principaux autres objectifs de politique économique compromettent le rôle régulateur de la règle budgétaire, car les administrations territoriales pourront essayer de la contourner en exploitant ces contradictions.
- L'objectif budgétaire et les éventuelles dérogations doivent être bien *définis*. Un objectif de déficit budgétaire global ou de niveau global d'endettement pourra être à cet égard plus adéquat qu'un objectif plus sophistiqué axé sur le solde structurel ou excluant certaines dépenses spéciales ou certaines catégories de dettes (par exemple, une règle d'or), car avec ce dernier type d'objectifs des problèmes de mesure peuvent se poser.
- Le dispositif doit être *transparent*. En particulier, les responsabilités doivent être clairement réparties entre les niveaux d'administration et il faut que des données de qualité soient disponibles. Plus de transparence rend plus difficile l'inobservation de la règle par des mesures *ad hoc* et des exercices de « comptabilité créatrice », tout en atténuant le dilemme entre responsabilité et flexibilité dans la conception des règles budgétaires.
- Les règles budgétaires doivent être *simples à comprendre*. Pouvant faire l'objet d'une communication efficace, les règles budgétaires simples seront plus attrayantes pour le public que les règles complexes et pourront donc davantage mobiliser l'opinion.
- Les règles budgétaires doivent être *flexibles* et permettre de faire face à des événements imprévus, à un ralentissement de l'activité (en laissant fonctionner les stabilisateurs automatiques) et à des besoins raisonnables d'investissements. On peut obtenir cette flexibilité en fixant des objectifs corrigés des fluctuations conjoncturelles, en mettant en place un cadre à moyen terme ou en prévoyant des dérogations.
- Les règles budgétaires doivent être *exécutoires*. Ceci peut justifier une règle budgétaire simple et nette. Toutefois, une règle budgétaire trop simple risque d'imposer une réaction nocive de politique budgétaire dans certaines situations et ainsi d'éroder le soutien dont elle bénéficie de la part des responsables politiques et du public.

de l'UE, plusieurs pays ont également adopté des objectifs budgétaires plus ambitieux que le plafond de déficit de 3 pour cent et le budget proche de l'équilibre sur le cycle prévus dans le Pacte de stabilité et de croissance. Cela tient en partie à la nécessité de faire face aux pressions budgétaires dues au vieillissement démographique, mais aussi à un souci de plus grande flexibilité pour le fonctionnement des stabilisateurs automatiques.

### ***Les règles budgétaires s'appuient sur des mécanismes assurant leur mise en application***

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place dans les pays pour inciter davantage les collectivités territoriales à se conformer à la réglementation budgétaire<sup>58</sup>. En Autriche, au Brésil et en République slovaque, les collectivités territoriales qui ne respectent pas l'objectif budgétaire sont passibles d'amendes. En Italie et en Espagne, une région qui serait à l'origine du non-respect, par le pays, des règles budgétaires de l'Union monétaire européenne aurait à acquitter la pénalité correspondante. Au Danemark, les dotations aux provinces ont été réduites en 2003 pour violation du gel fiscal convenu. De même, au Portugal, les transferts en provenance de l'État devaient être réduits en 2003 si les plafonds de dépenses étaient dépassés ou si les informations financières n'étaient pas transmises à temps. Le recours à des sanctions financières soulève un certain nombre de problèmes. En particulier, ce peut-être une mesure inopportune, car infliger une amende à une autorité infranationale déjà en proie à des difficultés financières pourrait être délicat du point de vue politique, voire inconstitutionnel. En fait, les collectivités territoriales qui connaissent de graves difficultés financières bénéficient généralement d'aides financières supplémentaires. De plus, l'une des conditions essentielles pour que des sanctions soient efficacement appliquées est l'indépendance de « l'arbitre ». Or, il n'est pas évident que cette condition soit remplie dans un grand nombre de pays, en particulier lorsque l'application des sanctions exige une décision unanime de la part d'un organe composé de toutes les administrations publiques concernées (Autriche, par exemple), ou une décision de la part de la majorité du Parlement (Brésil et Danemark). Une autre solution est la possibilité d'infliger des sanctions aux représentants des administrations territoriales. Au Brésil, un ensemble complet de sanctions a été mis en place à la suite de trois grandes crises d'endettement des états dans les années 1990, avec notamment des amendes ou la destitution ou l'emprisonnement des personnes responsables de la violation des règles (Banque mondiale, 2002).

Un certain nombre de pays prévoient des sanctions ou des procédures de type « administratif ». En Norvège, par exemple, les collectivités territoriales, en cas d'inobservation, sont placées sous la tutelle des autorités centrales<sup>59</sup>. En Belgique et au Brésil, les autorités centrales peuvent limiter les emprunts des administrations territoriales. Plusieurs pays ont créé des organes de contrôle ou de concertation pour les situations de non-respect des objectifs budgétaires par une autorité

infranationale. En Finlande et en Espagne, les autorités défailtantes doivent soumettre un plan de correction du déficit budgétaire. L'Italie et la France ont mis en place pour leur part des organes de concertation lorsqu'une administration infranationale ne se conforme pas aux réglementations. Les sanctions administratives impliquent un coût en terme de réputation et d'autonomie administrative et sont plus susceptibles d'être appliquées que les sanctions financières. En revanche, il est difficile de concevoir ces sanctions, notamment à cause de l'asymétrie de l'information. A ceci s'ajoutent des différences de taille et des facteurs historiques et culturels qui rendent difficiles la conception de sanctions adaptées à toutes les collectivités territoriales<sup>60</sup>.

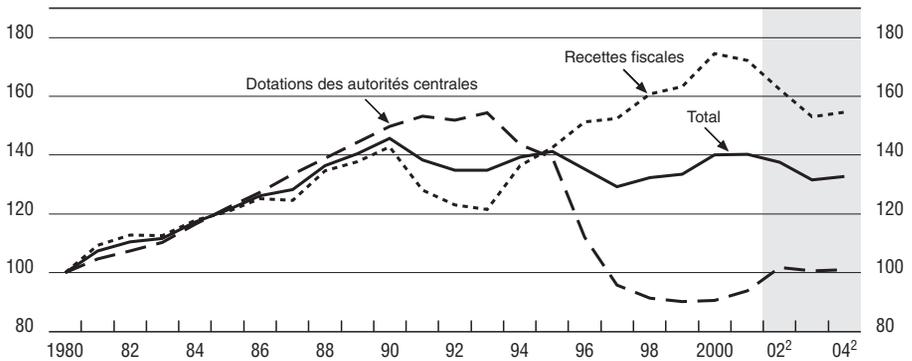
### **Des problèmes sont apparus**

L'action menée pour coordonner les politiques budgétaires entre les différents niveaux d'administration a souvent rencontré des difficultés. En Norvège, sur la période 1980-98, en moyenne 18 pour cent des communes ont accusé un déficit chaque année (Borge et Rattsø, 2002), et actuellement 95 communes sur 434 et cinq provinces sur 19 se sont vu infliger des sanctions administratives pour non-respect de l'obligation d'équilibre budgétaire. De même, les deux tiers seulement des communes sont parvenus à l'équilibre budgétaire en 2001 en Suède, la proportion étant des trois quarts en Finlande. Les dispositifs budgétaires ont été dans certains cas contournés au moyen de techniques de comptabilité créatrice. En Italie, les déficits des administrations locales ont été en partie financés par des retards de paiement au détriment des fournisseurs. De même, en Chine, les collectivités territoriales ont emprunté aux banques locales, aux entreprises et aux particuliers fortunés, bien qu'elles n'aient pas le droit en principe d'emprunter pour leur propre compte. L'expérience des pays met donc en lumière à la fois la difficulté de concevoir et d'appliquer des réglementations budgétaires adéquates et la nécessité de réexaminer régulièrement ces règles et, si nécessaire, de les améliorer. En Australie, par exemple, le dispositif de coopération a été réaménagé et renforcé au milieu des années 1990, face à l'utilisation croissante de techniques sophistiquées de financement, notamment le crédit-bail financier, pour échapper aux plafonds d'emprunt fixés par le *Loan Council*. La Hongrie, après plusieurs faillites de collectivités territoriales à la suite de la période de transition, a renforcé les restrictions à l'emprunt en 1995.

Malgré la flexibilité prévue dans les dispositifs budgétaires actuels, on n'a pas pu toujours faire face correctement aux évolutions conjoncturelles. En Suisse, les cantons et les communes ont pratiqué ces trois dernières décennies une politique budgétaire procyclique (Joumard et Giorno, 2002) et aussi bien le Canada que les États-Unis ont systématiquement connu des périodes de politique budgétaire procyclique au niveau infranational. Dans certains pays (notamment la Finlande, la Hongrie et la Norvège), les hausses temporaires des recettes fiscales se sont traduites

### Graphique 5. Ressources financières des communes : recettes fiscales et dotations des autorités centrales en Finlande

Indices de volume, base 100 en 1980<sup>1</sup>



1. Prix constants 1995, calculés en utilisant l'indice implicite des prix à la consommation finale des administrations publiques.

2. Estimations pour 2002 et prévisions pour 2003-2004.

Source : *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* ; Institut des statistiques de Finlande ; Association des autorités locales et régionales de Finlande.

par des hausses permanentes des dépenses au niveau infranational, tandis que les baisses de recettes se traduisaient par une dégradation de la situation budgétaire des collectivités territoriales ou une augmentation des transferts entre niveaux d'administration (cas, par exemple, de l'Espagne jusqu'à la réforme de 2002). Néanmoins, les stabilisateurs automatiques ont pu fonctionner dans plusieurs pays décentralisés où les dotations des autorités centrales ou la répartition des impôts sont ajustées sur l'ensemble du cycle pour lisser les fluctuations des recettes fiscales infranationales. Au Danemark et en Norvège, les dotations aux collectivités territoriales et leur part d'impôts sont ajustées *via* la procédure budgétaire annuelle en fonction de l'évolution macroéconomique. En Finlande, les autorités centrales ont généralement compensé la hausse des recettes fiscales des communes à la fin des années 1990, lorsque l'économie était en expansion, par une réduction des dotations de l'État (graphique 5).

#### **Les mécanismes du marché pourraient contribuer à une meilleure discipline budgétaire**

Les mécanismes du marché pourraient jouer un plus grand rôle dans l'amélioration de la discipline budgétaire au niveau infranational. Au Canada et aux États-Unis,

par exemple, la notation de crédit sur les marchés obligataires semble avoir un effet de discipline à tous les niveaux d'administration (Poterba et Ruben, 1997)<sup>61</sup>. Les marchés financiers contribuent également à la discipline des collectivités territoriales dans des pays comme la Finlande, la Hongrie, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque, les emprunts des collectivités territoriales n'étant pas garantis par l'État. En Norvège, les restrictions aux emprunts des collectivités territoriales ont été assouplies en 2000 afin de renforcer le rôle des marchés financiers dans la discipline budgétaire au niveau infranational<sup>62</sup>.

Pour que les marchés financiers exercent une discipline efficace sur les emprunts des collectivités territoriales, plusieurs conditions doivent être remplies<sup>63</sup>.

- Les collectivités territoriales ne doivent pas avoir un accès privilégié à l'emprunt sous quelque forme que ce soit. En conséquence, les emprunts publics doivent être contractés sur le marché privé, et pas auprès d'établissements de crédit à capitaux publics dont les taux d'intérêt sont fixés par voie réglementaire<sup>64</sup>, et ces emprunts ne doivent pas être garantis par un niveau supérieur d'administration.
- Les informations utiles sur les éléments de passif de l'emprunteur et sa capacité de remboursement doivent être aisément disponibles, de sorte que les prêteurs potentiels puissent correctement faire une discrimination entre les emprunteurs. Le manque d'informations empêche le marché de jouer utilement son rôle régulateur, car les réactions peuvent être trop lentes ou trop abruptes et trop perturbatrices, avec éventuellement des effets de contagion sur les autres collectivités territoriales.
- Les collectivités territoriales qui connaissent des difficultés ne doivent pas s'attendre à un renflouement systématique. Mais, dans la pratique, cela n'est pas viable politiquement dans de nombreux pays en raison des objectifs de péréquation. On a peu d'exemples de collectivités territoriales mises en faillite et causant de lourdes pertes à leurs créanciers<sup>65</sup>.
- L'emprunteur doit réagir aux signaux du marché. Cela risque de ne pas être le cas dans la pratique, car si les mandats électoraux sont de courte durée la politique budgétaire pourra être à courte vue.

Une autre solution pour renforcer le rôle des mécanismes du marché serait de créer un marché de permis négociables de déficit ou de droits négociables d'imposition. Un tel mécanisme reconnaîtrait que les dérapages budgétaires, sous forme d'un déficit ou d'un alourdissement de la fiscalité infranationale, ont des répercussions négatives en compromettant les objectifs globaux de stabilité financière ou d'efficacité et permettrait de réduire les coûts de réalisation d'un objectif global<sup>66</sup>. Mais ces systèmes présentent de sérieux inconvénients, qui limitent leur utilisation dans la pratique. L'attribution initiale des permis pourrait être controversée et il risque d'être difficile de modifier par la suite la répartition des permis en cas de

choc économique sans pénaliser les collectivités territoriales qui ont exercé une discipline plus stricte ou ont acquis des permis à un prix élevé. Plus fondamentalement, sur un marché étroit, le prix de ces permis pourrait être instable et ne refléterait pas nécessairement les externalités ou ne serait pas suffisamment élevé pour empêcher une situation budgétaire non viable au niveau infranational. On notera néanmoins qu'un système de droits *transférables* à déficit est en place en Autriche. Sur la base des objectifs budgétaires convenus pour chaque *Land* et pour l'ensemble des communes de chaque *Land*, ce mécanisme permet de transférer un excédent à un autre participant<sup>67</sup>. Ces transferts se feront probablement par accord politique entre les parties concernées et ils seront sans doute assortis d'une compensation d'un type quelconque, même si cette compensation n'est pas rendue publique. Lorsqu'il s'agit de limiter les hausses d'impôts, les autorités centrales pourraient utiliser un autre instrument économique en opérant un prélèvement sur les hausses d'impôts au niveau infranational et en subventionnant les baisses d'impôts. En Suède, depuis 1996, toute hausse d'impôts de la part des collectivités territoriales s'est traduite par une amputation des transferts des autorités centrales, à hauteur de la moitié des recettes supplémentaires résultant de la hausse des impôts. Toutefois, ce système « d'impôt sur l'impôt » a été supprimé pour des raisons constitutionnelles en 2000.

### **Il faut améliorer la transparence**

La transparence est cruciale si l'on veut que les règles budgétaires, les accords de coopération ou les marchés financiers puissent efficacement infléchir le comportement budgétaire des collectivités territoriales. Il faut des états budgétaires complets, comportant les informations nécessaires pour pouvoir arbitrer entre les différentes options budgétaires<sup>68</sup>. L'un des éléments essentiels de la transparence budgétaire est un système comptable qui donne en temps utile une image aussi fidèle que possible, tant au stade de la budgétisation qu'au stade de l'exécution du budget, de l'impact des activités de l'autorité publique concernée sur sa situation financière globale. Dans un certain nombre de pays, les données sur les finances publiques des collectivités territoriales sont souvent tardives (Allemagne, Brésil, Espagne, Italie, Mexique, Pologne, Portugal) et ne sont pas cohérentes avec celles de l'administration centrale (Corée et Suisse). C'est pourquoi il est difficile d'établir un budget consolidé et donc d'exercer un contrôle budgétaire efficace ou de déterminer l'orientation de la politique budgétaire. Dans la plupart des pays, les données de finances publiques au niveau infranational sont établies sur la base des paiements. Or, la comptabilité traditionnelle sur la base des paiements peut donner une image fautive des engagements, puisque les paiements peuvent être anticipés ou reportés. En revanche, la comptabilité d'exercice prend en compte l'incidence financière d'une opération lorsqu'elle intervient, indépendamment du moment

où les fonds sont décaissés ou encaissés<sup>69</sup>. En général, il est vivement préconisé d'accroître la transparence en améliorant la disponibilité et la qualité des données. L'application et l'exécution des réglementations budgétaires sont des questions qui relèvent autant de l'économie politique que de la technique budgétaire. Pour éviter les pressions allant dans le sens d'une modification ou d'une suppression inadéquates de certaines réglementations, les gouvernements doivent faire preuve de pédagogie. Dans ce domaine, la transparence est fondamentale.

## NOTES

1. Depuis 1999, le système fiscal a été examiné dans 15 pays de l'OCDE (Belgique, Corée, Espagne, États-Unis, Finlande, Grèce, Islande, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République tchèque et Suisse) : les *Études économiques* de ces pays consacrent un chapitre spécial à la réforme fiscale. La réforme des dépenses publiques a fait l'objet d'un chapitre spécial des études économiques consacrées à 21 pays depuis 2000 (Allemagne, Canada, Corée, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse). Par ailleurs, deux chapitres spéciaux ont été consacrés aux relations budgétaires fédérales dans les études sur l'Allemagne depuis 1996.
2. Cet article s'appuie en particulier sur l'*Étude économique de l'OCDE sur le Brésil* (2001), l'*Étude économique de l'OCDE sur la Chine* (2002) et les *Études économiques de l'OCDE sur la Fédération de Russie* (2000 et 2002).
3. L'asymétrie de l'information, le recours à des contrats incomplets et l'hypothèse que chaque agent privilégie son intérêt propre dans ses rapports avec les autres sont au cœur des problèmes de coordination. Il importe, à cet égard, de tenir compte des théories de l'agent principal pour mieux comprendre les relations budgétaires des collectivités publiques de rangs différents.
4. Cette publication donne certaines informations sur le degré d'autonomie budgétaire des collectivités territoriales dans 19 pays de l'OCDE en 1995. L'autonomie est considérée comme maximum si les collectivités territoriales peuvent déterminer librement l'assiette et le taux d'un impôt donné, sans que les autorités centrales n'imposent de restrictions en ce qui concerne les recettes, l'assiette ou le taux. Depuis 1995, cependant, l'autonomie des collectivités territoriales a sensiblement évolué dans plusieurs pays. En particulier, les régions d'Espagne et de Belgique disposent d'une plus grande latitude pour fixer les taux d'imposition et les abattements, essentiellement pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, tandis qu'au Mexique les états sont autorisés depuis 2002 à prélever une taxe sur les ventes au détail et à ajouter une surtaxe à l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le cadre de certains régimes. Des informations similaires ont été communiquées en ce qui concerne l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie pour 1997 et 1999 (OCDE, 2002a).
5. En France, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, qui représentent la plus grande partie des recettes fiscales des communes, et pour lesquelles ces dernières jouissent d'une grande autonomie, sont progressivement éliminées et remplacées par des dotations des autorités centrales. En Allemagne, la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires à la fin des années 90 a réduit le pouvoir fiscal effectif des communes.

6. Parmi les 66 mesures fiscales dommageables (qui encouragent de façon inéquitable les entreprises à s'implanter dans certains pays de l'Union européenne aux dépens des autres) recensées par les groupes chargés de l'élaboration du Code de conduite de l'Union européenne, on peut citer les suivantes : le régime d'assurance captif des îles Aland en Finlande, les centres de coordination du Pays basque et de Navarre en Espagne et les zones franches de Santa Maria (Açores) au Portugal.
7. Ce phénomène d'agglomération et de spécialisation régionale a été examiné par Krugman (1993) et Krugman et Venables (1993). Les nouvelles théories sur la croissance font valoir que les externalités positives à l'échelon local engendrent une augmentation du rendement des investissements, de sorte que le capital et les autres facteurs de production se déplacent en général vers les régions les plus avancées, aggravant encore le retard des régions les plus défavorisées.
8. La répartition probablement inégale des bienfaits de la libération des échanges en Chine (à la suite de son adhésion à l'OMC) est examinée dans OCDE (2002b) et, dans le cas du Brésil, par Haddad *et al.* (2002).
9. La baisse des taux d'intérêt nominaux et réels durant les années 90 a aussi bénéficié à la plupart des autorités centrales en réduisant les intérêts à verser au titre de la dette, étant donné que, dans de nombreux pays, ce sont les autorités centrales qui portent l'essentiel de la dette du secteur public.
10. On trouvera des estimations des conséquences budgétaires du vieillissement sur la période 2000-50, avec une ventilation entre pensions de vieillesse, programmes de préretraite, soins de santé et prise en charge de longue durée, allocations pour enfant à charge et allocations familiales et éducation, dans OCDE (2001a).
11. A couverture et qualité constantes de la prise en charge des personnes âgées en Norvège, les effectifs des services communaux s'y consacrant devraient s'accroître de 4% sur la période 1998-2030 (Joumard et Suyker, 2002a).
12. Au Danemark, le ministère de l'Intérieur a estimé la « taille économiquement optimale » d'une commune (assurant des services de garde d'enfant, l'enseignement primaire, la prise en charge des personnes âgées et les fonctions administratives) à environ 20 000 à 30 000 habitants. Si toutes les communes avaient une taille optimale, les gains d'efficacité permanents pourraient représenter, selon les mêmes estimations, environ 1.75 pour cent des dépenses totales des collectivités locales (environ 0.5% du PIB). Au Japon, la taille minimum pour obtenir les services publics aux coûts unitaires les plus bas a été estimée à 120 000 habitants.
13. L'impact du nombre d'élèves par enseignant sur les résultats peut ne pas être linéaire. D'après la récente étude PISA, les établissements où le nombre d'élèves par enseignant est inférieur à 10 en moyenne obtiennent des résultats inférieurs de 5 à 10 points à la moyenne de l'OCDE. Entre 10 et 25 élèves par enseignant, les effets sont relativement limités. A partir de 25 élèves par enseignant, en revanche, on observe une baisse continue des résultats de l'enseignement (OCDE, 2001b).
14. Parfois, les collectivités territoriales n'ont pas cherché activement à recourir davantage à des appels à la concurrence ni à améliorer le fonctionnement des appels d'offres car elles ont pour objectif, entre autres, de soutenir les entreprises locales (Japon et Suisse). Cependant, ce comportement nuit sans doute au rapport coût-efficacité.
15. Peu d'études ont tenté de quantifier ces effets. Cependant, Haughwout (1998) a constaté que les infrastructures urbaines entraînent une hausse des prix des logements dans les banlieues, tandis que Solé Ollé et Viladecans Marsal (2002) estiment que

l'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le centre des villes espagnoles a eu des effets positifs sur la croissance de la production à long terme dans les banlieues.

16. Une étude récente consacrée aux garanties de ressources en faveur des familles, placées sous la responsabilité des régions en Espagne, en donne un exemple. Cette garantie varie sensiblement d'une région à une autre, même si l'on tient compte des différences de pouvoir d'achat (de Ayala Canon *et al.*, 2001). Pour un ménage avec trois enfants, les prestations servies par la région la plus généreuse (Pays Basque) étaient en 1998 plus de deux fois supérieures à celles qu'offrait la région la moins généreuse (Castille et Leon).
17. Pour une analyse de ces questions, voir Brueckner (1998).
18. En Autriche, la répartition des compétences en matière d'aide sociale et d'indemnisation du chômage entre les différents niveaux d'administration est comparable et pose les mêmes problèmes.
19. En Finlande, les communes sont chargées de verser les prestations d'aide sociale aux personnes qui n'ont pas ou plus droit à la protection sociale offerte par l'organisme d'assurance sociale (KELA). Jusqu'à une date récente, il n'était apparemment pas rare que les communes attendent que les chômeurs de longue durée arrivent en fin de droits à prestations de la KELA pour leur proposer un emploi (généralement subventionné par les autorités centrales), jusqu'à ce qu'ils puissent à nouveau être admis au bénéfice des prestations de la KELA, ce qui évitait aux municipalités de leur verser une aide sociale (Hemmings *et al.*, 2003). A la fin des années 90, la période de travail nécessaire pour avoir droit à l'assurance chômage a été allongée, si bien que les communes ont moins intérêt à offrir des emplois subventionnés aux chômeurs.
20. C'est souvent la principale raison pour laquelle des regroupements de communes ont été rejetés par voie de référendum en Suisse.
21. Depuis 1981, des accords intercantonaux prévoient que les cantons ne possédant pas d'université doivent verser des contributions proportionnelles au nombre d'étudiants qu'ils envoient dans les universités d'autres cantons. Ces contributions varient suivant le domaine d'étude, de manière à refléter les frais de scolarité. Pour tenir compte du fait que les cantons d'accueil sont avantagés par la présence d'une université sur leur territoire, les accords intercantonaux fixent des contributions par tête légèrement inférieures aux coûts de l'enseignement.
22. Ces coûts et risques liés à l'attribution de recettes propres aux collectivités territoriales ont conduit Tanzi (1995) à soulever la question suivante : « Si l'on se prononce en faveur de la décentralisation parce qu'elle améliore l'affectation des ressources du côté des dépenses, dans quelle mesure ce gain d'efficacité est-il compromis lorsque le financement de ces dépenses est très perturbé ? »
23. Sur ce point, voir McLure (2000) et Oates (1999).
24. Selon les informations données dans les différentes *Études économiques* par pays, les redevances d'utilisation représentaient, en 2000, 26 pour cent des ressources financières des communes finlandaises ; 14 pour cent de celles des communes et provinces norvégiennes ; et 23 pour cent de celles des collectivités locales danoises. Des péages routiers ont été instaurés dans certains pays (par exemple, dans certaines grandes agglomérations en Norvège, au Royaume-Uni et aux États-Unis).
25. O'Brien et Vourc'h (2001) examinent l'utilisation par les pays de l'OCDE de divers instruments à l'appui d'une croissance écologiquement viable. Linderhof *et al.*

(2001) ont estimé le coût de la mise en œuvre d'une tarification au poids dans une commune néerlandaise : les frais financiers liés à l'investissement dans une technologie de tarification au poids représentaient 10 à 15 pour cent du coût de la collecte des déchets.

26. L'un des principaux obstacles à un plus large recours aux impôts sur la propriété est la difficulté d'évaluer les biens fonciers et immobiliers dans certains pays, soit parce qu'il n'y a pas de cadastre (Grèce et Pologne) ou parce que le cadastre n'est pas à jour (Autriche, Espagne, France, Mexique et Portugal).
27. Les résidents des états où la taxe sur les ventes est élevée réalisent davantage d'achats par correspondance et par Internet que ceux des états où elle est faible. De plus, ce système confère un avantage concurrentiel aux détaillants de ces derniers états et dissuade les entreprises de vente par correspondance et de commerce électronique de s'implanter dans un grand nombre d'états (Herd et Bronchi, 2001).
28. Trois provinces canadiennes atlantiques ont décidé d'harmoniser leur taxe sur les ventes avec la TPS fédérale à partir de 1997. Les Ententes intégrées globales de coordination fiscale (CITCAs) permettent d'harmoniser l'impôt sur la consommation tant du point de vue de l'assiette que de la structure des taux. Le gouvernement fédéral applique alors un taux de 15 pour cent (au lieu de 7 pour cent dans le cas des provinces non participantes) et transfère leur part aux provinces participantes en fonction d'estimations globales de la consommation (OCDE, 1997).
29. Une surtaxe de 50 pour cent applicable en cas de hausse de l'impôt communal sur le revenu des personnes physiques avait été décidée en 1996, les communes devant verser aux autorités centrales la moitié des recettes résultant d'une hausse des taux de l'impôt local sur le revenu des personnes physiques. Toutefois, la Cour suprême suédoise a jugé en 1998 que cette mesure était contraire au droit que la constitution confère aux communes de percevoir des impôts sur le revenu.
30. Si l'accord de gel fiscal n'est pas respecté à l'échelon d'une province, les dotations globales seront ajustées pour cette province et pour l'ensemble des provinces les deux premières années. Dans un premier temps, les provinces relevant leurs taux d'imposition verront leur dotation globale réduite de 50 pour cent des recettes fiscales supplémentaires et les provinces diminuant leurs taux d'imposition bénéficieront d'une augmentation de leur dotation globale de 50 pour cent des recettes perdues. Dans un deuxième temps, les dotations globales seront réduites pour toutes les provinces, et cette sanction collective, qui s'élève à la moitié des recettes fiscales nettes supplémentaires nées de la modification des taux d'imposition des provinces, est répartie proportionnellement entre les provinces. A partir de la troisième année, toutes les recettes nettes fiscales supplémentaires dues à une modification des taux d'imposition des provinces donneront lieu à une amputation correspondante des dotations budgétaires globales.
31. En Finlande, le partage des recettes soulève d'autres problèmes : il contribue à retarder la redistribution des recettes fiscales aux communes et crée une certaine méfiance à l'égard de l'administration fiscale.
32. Les investisseurs bénéficient d'un crédit d'impôt calculé en pourcentage de leur investissement, à condition que les salaires versés par l'entreprise dans la province en question soient supérieurs à un minimum prédéterminé (OCDE, 1997).
33. Voir [www.croise.ch/prestations/journal/sept2000p23.pdf](http://www.croise.ch/prestations/journal/sept2000p23.pdf).

34. En Norvège, par exemple, la majorité des contribuables ignorent les parts respectives de l'impôt sur le revenu qu'ils acquittent qui reviennent aux collectivités locales et aux autorités centrales.
35. Dans certains pays (notamment l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, le Mexique, la Norvège et la Suisse), les transferts entre niveaux d'administration visent également des objectifs de développement régional, les dotations calculées selon une formule préétablie étant fonction de critères qui font intervenir la dispersion démographique et les caractéristiques topographiques.
36. Cependant les dotations affectées n'incluent pas toujours par un financement complémentaire. Ainsi, en Australie, le montant de la plupart des subventions spécifiques est déterminé indépendamment du volume des ressources consacrées par un état ou une collectivité territoriale à un service donné.
37. Voir, par exemple, Brueckner (1998). Dans le cas des mesures de protection sociale, cet auteur indique que la théorie justifie que l'État fédéral participe financièrement aux dépenses des états, mais ne précise pas le niveau correct des taux de participation, qui ne peuvent être calculés de façon fiable avec les informations disponibles.
38. Oates (1999).
39. Dans le cas de la Suisse, les coûts administratifs se situeraient, selon les estimations, entre 1.6 et 10 pour cent de la dotation pour quatre programmes de subventions conditionnelles (Jeanrenaud, 1994).
40. Aux États-Unis, le programme *State Children Health Insurance*, mis en place en 1997, en est une autre illustration. Il s'agit d'un partenariat entre le gouvernement fédéral et les états. Les fonds du gouvernement fédéral sont alloués à chaque état participant en fonction du nombre d'enfants non assurés et à faible revenu.
41. Les Fonds structurels et les Fonds de cohésion de l'Union européenne (respectivement 195 milliards et 18 milliards d'euros) représenteront un tiers du budget de la Communauté européenne pour la période 2000-2006. Le Fonds de cohésion contribue aux investissements dans les domaines de l'environnement et des infrastructures nécessaires aux transports en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal, pays qui ont un PIB par habitant inférieur à 90 pour cent de la moyenne de l'UE. (Leur éligibilité sera réexaminée à la fin de 2003, compte tenu de l'évolution de leur PIB). Pour l'essentiel, les Fonds structurels de l'UE sont destinés aux régions qui accusent un retard de développement (les régions dont le PIB par habitant ne dépasse pas 75 pour cent de la moyenne de l'UE). Pour plus d'informations, voir : [www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm).
42. En Suède, 90 pour cent des dotations étaient affectées en 1992. Actuellement, 25 pour cent environ des dotations restent affectées (Roseveare, 2002). En Autriche, l'affectation des transferts d'aide au logement dont bénéficient les *Länder* a été assouplie récemment. Le Canada est passé d'un système de partage des coûts des soins de santé et de l'enseignement post-secondaire à un système de dotations globales à la fin des années 70. Le partage des coûts de l'aide sociale a été remplacé par des dotations globales au cours des années 90.
43. Le taux de participation, qui varie en général de 60 à 70 pour cent pour certaines infrastructures publiques, a été ramené à 30 pour cent pour les travaux publics comme la protection du littoral et des cours d'eau ainsi que les routes à usage essentiellement agricole, et à 45 pour cent pour les ports et les digues (OCDE, 2003d).

44. En 2000, des accords de service public (PSA) ont été conclus entre les autorités centrales et 20 collectivités locales à titre d'expérience pilote, sur la base d'un ensemble de 12 grands objectifs de résultats. Si elles se montrent performantes, les collectivités locales seront récompensées par des aides financières et une plus large autonomie. Le gouvernement envisageait en 2002 d'étendre les accords de service public à 130 des plus grandes collectivités territoriales (Van den Noord, 2002).
45. Pour l'Allemagne, Wurzel, 2003, suggérait que le deuxième Pacte de solidarité avec les nouveaux *Länder* subordonne le financement par l'État fédéral à la présentation d'évaluations pertinentes, axées sur les résultats, des projets d'équipement d'infrastructure. Pour le Mexique, le Comité des politiques de développement territorial a recommandé que les transferts des autorités centrales aux collectivités territoriales dans les secteurs de l'enseignement et de la santé soient fonction des réalisations et résultats obtenus, et non d'indicateurs des moyens mis en œuvre ou des dépenses antérieures.
46. Selon la Commission européenne, les Fonds structurels de l'UE ont contribué pour environ 0.5 pour cent par an à la croissance économique de ces pays entre 1989 et 1999. Ils auraient eu pour effet cumulé d'augmenter le PIB d'environ 10 pour cent en Grèce, en Irlande et au Portugal, et de plus de 4 pour cent en Espagne ([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions10\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm)). En ce qui concerne l'impact des investissements d'infrastructure financés partiellement par les Fonds structurels de l'UE au Portugal, voir Bronchi (2003). Des travaux récents de l'OCDE (OCDE, 2003e) montrent également que la modernisation des infrastructures d'un pays peut aussi favoriser les échanges de services.
47. A titre d'exemple, les collectivités territoriales riches qui tirent des recettes substantielles de la présence de ressources naturelles dans leur sol (Canada et Norvège) ne peuvent en principe diminuer leurs taux d'imposition que si elles sont à même d'améliorer l'efficacité-coût de leurs programmes de dépenses.
48. En Allemagne, la pondération des *Länder*-villes est de 135 pour cent dans le système de péréquation, alors qu'elle est de 100 pour cent pour les *Länder* les plus grands. En Autriche, la loi de 2001 sur la péréquation financière fixe à 233 pour cent la pondération pour la population des villes de plus de 50 000 habitants avant application des critères démographiques dans le calcul des transferts interrégionaux (Fenge et Meier, 2002). En Australie, le système des transferts tient compte d'une estimation des effets d'externalités sur la demande pour le Territoire de la capitale de l'Australie provenant des habitants des collectivités limitrophes.
49. Il faudrait néanmoins évaluer cette perte d'efficacité au regard des objectifs de développement régional (notamment le maintien de la population dans des régions faiblement peuplées, comme en Norvège).
50. On notera néanmoins que les transferts dans le cadre du « Pacte de solidarité » en faveur des nouveaux *Länder* allemands sont déjà indépendants de la croissance réalisée dans chaque *Land*. De plus, la réforme du système de péréquation entre les *Länder*, qui doit prendre effet en 2005, prévoit une « prime » destinée à récompenser les *Länder* dont l'augmentation des recettes fiscales (par rapport à l'année précédente) est supérieure à la moyenne, tous *Länder* confondus (Wurzel, 2003).
51. Il n'est pas toujours facile de classer dans ces quatre catégories les stratégies des pays. En particulier, la distinction entre le « contrôle administratif » et les « règles budgétaires » imposées par les autorités centrales est en partie subjective. Un système de règles budgétaires imposées aux collectivités territoriales, assorti d'une surveillance étroite et de mesures coercitives des autorités centrales, pourrait être assimilé à un

système de « contrôle administratif ». C'est pourquoi la classification opérée dans ce papier repose sur divers éléments d'information, notamment le degré d'autonomie des collectivités territoriales dans l'élaboration de leur budget (par exemple, le droit d'emprunter) et leur habilité à se financer.

52. Dans 45 états des États-Unis, le gouverneur doit présenter un budget en équilibre, dans 40 états le parlement doit adopter un budget en équilibre et dans 34 états le gouverneur doit signer un budget en équilibre. La plupart des états appliquent le plafonnement des émissions de titres d'emprunt et quelque 30 états, celui des impôts et des dépenses (*National Association of State Budget Officers*, 2002). Au Canada, neuf provinces et territoires appliquent des règles budgétaires sous une forme ou sous une autre (Kennedy et Robbins, 2001).
53. Un référendum général est également nécessaire pour les grandes initiatives fiscales au Canada dans les provinces de l'Ontario, du Manitoba, de l'Alberta et du Yukon (Kennedy et Robbins, 2001) et aux États-Unis dans les états du Colorado, du Michigan et du Missouri (*National Association of State Budget Officers*, 2002).
54. De même, dans l'Union européenne, c'est le Conseil, composé d'un représentant au niveau ministériel de chaque État membre, qui approuve la procédure d'alerte et les sanctions en cas de dérapage budgétaire d'un pays.
55. Voir OCDE (2002d) pour un examen des règles budgétaires au niveau national.
56. Sur des données relatives aux communes suédoises pour les années 1987-99, Söderström (2002) obtient une corrélation de  $-0.101$  seulement entre le solde financier et la variation de l'endettement des collectivités locales.
57. Les « rainy day funds » suffisent toutefois rarement pour couvrir la totalité des coûts qu'entraîne un ralentissement économique (*National Association of State Budget Officers*, 2002).
58. Des sanctions sont également appliquées pour renforcer la crédibilité des règles budgétaires adoptées au niveau infranational. Au Canada, par exemple, il existe dans quatre provinces des pénalités pour non-respect des objectifs budgétaires, sous forme d'une baisse sensible de la rémunération des ministres ou des membres du Conseil exécutif (Kenney et Robbins, 2001).
59. En Norvège, la commune qui n'a pas pu résorber un déficit de fonctionnement dans les deux années qui suivent doit obtenir l'autorisation du ministère des collectivités locales et du développement régional avant de pouvoir contracter un prêt ou conclure un contrat de longue durée (par exemple, pour la location de bureaux).
60. En Suisse, par exemple, les autorités cantonales ont parfois obligé une commune incapable de rembourser ses dettes à fusionner avec une commune voisine.
61. Selon Poterba et Rueben (1997), les états qui n'ont pas mis en place un dispositif anti-déficit strict subissent, sur le marché américain des obligations défiscalisées, des coûts d'emprunt plus élevés, l'écart étant de 10 à 15 points de base par rapport aux états similaires qui appliquent un dispositif antidéficit plus rigoureux. De plus, les états où l'impôt est plafonné doivent acquitter pour leurs émissions obligataires un taux supérieur de 5 à 20 points de base en moyenne à celui dont bénéficient les états qui ne pratiquent pas ce plafonnement. En revanche, les états qui plafonnent les dépenses peuvent emprunter à un taux inférieur de plusieurs points de base à celui auquel doivent emprunter les états qui n'appliquent pas de plafond.

62. Depuis 2000, les budgets et les emprunts des collectivités territoriales n'ont plus à être approuvés par les autorités centrales dès lors que les directives budgétaires globales sont respectées. En conséquence, les établissements de crédit seront probablement plus enclins à vérifier l'état des finances publiques locales avant d'accorder un prêt (Borge et Rattsø, 2002).
63. Voir Lane (1993) pour un examen approfondi de la discipline de marché, ainsi que Balassone *et al.* (2002).
64. Au Royaume-Uni, la *Public Works Loan Bank* (banque de crédit des travaux publics) reste la principale source de prêts aux collectivités locales (Watt, 2002). Le recours aux banques à capitaux publics est courant en Allemagne, au Brésil, en Finlande, en Italie, au Mexique et en Suède.
65. En République tchèque, une commune (*Rokytnice*) a récemment été mise en faillite et certains de ses actifs ont été vendus aux enchères par ses créanciers.
66. Un régime d'autorisation de déficit a été proposé par Casella (1999) dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE. Un système de droits d'imposition négociables a été étudié au Danemark (Dansk Økonomi, forår 2002).
67. Ainsi, deux cessions de droits à déficit sont intervenues en 2001. Dans un cas, un dépassement de l'objectif de solde budgétaire a été transféré d'un *Land* aux communes de ce même *Land* et, dans l'autre cas, le transfert s'est opéré des communes au *Land*.
68. Voir OCDE (2001f) pour un examen approfondi des meilleures pratiques de transparence budgétaire.
69. L'adoption d'une comptabilité d'exercice ne doit pas être considérée comme l'abandon d'une comptabilité sur la base des paiements, puisque le tableau de financement est l'une des composantes d'une comptabilité d'exercice ; c'est au contraire un moyen d'enrichir l'information disponible sur les finances publiques. Il faut également reconnaître qu'un certain nombre de problèmes se posent lorsque l'on met en application la comptabilité d'exercice (par exemple, les critères de comptabilisation et les méthodes d'évaluation). Ces questions sont examinées dans OCDE (2002e). Malgré les problèmes qui peuvent se poser, un certain nombre de collectivités publiques sont déjà passées à la comptabilité d'exercice ou envisagent de le faire (par exemple, aux Pays-Bas, les communes appliqueront la comptabilité d'exercice à partir de 2004).

*Annexe*

**ASSURER LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE À L'ÉCHELON  
INFRANATIONAL : STRATÉGIES ET MÉCANISMES**

L'objectif de cette annexe est de mettre en lumière quelques caractéristiques essentielles du dispositif en place pour la coordination des politiques budgétaires aux divers niveaux administratifs de différents pays. De manière générale, les relations entre les échelons administratifs sont complexes et varient nettement d'un pays à l'autre. Dans certains, les autorités infranationales semblent jouir d'une autonomie budgétaire relativement limitée due à la force de l'implication des autorités centrales dans le processus budgétaire infranational et à la faiblesse des prérogatives en matière de recettes. Dans d'autres, la latitude de l'échelon infranational en matière budgétaire (en matière de fixation des priorités de dépenses, de décision d'emprunt et/ou de fixation de paramètres fiscaux) se conjugue à différentes sortes de « mécanismes de contrôle » pour coordonner la politique budgétaire aux différents niveaux de l'administration. Les différences entre les stratégies nationales ne sont pas bien délimitées et leur appréciation reste en partie subjective. En outre, cette annexe doit être lue en gardant présente à l'esprit la possibilité de carences d'information liées au fait que les enquêtes nationales n'ont pas été uniformes dans leurs modalités d'examen et de description des relations financières aux différents échelons administratifs, ce qui fait apparaître clairement le besoin de travaux complémentaires dans ce domaine.

**Dispositif budgétaire et mécanismes d'application visant à garantir la discipline budgétaire au niveau infranational**

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : le principal instrument de coordination des politiques est le Conseil de planification financière (<i>Finanzplanungsrat</i>) intergouvernemental qui rassemble le gouvernement fédéral, les <i>Länder</i> et des représentants des collectivités locales. Un Pacte de stabilité intérieure fixant des plafonds de dépenses pour 2003 et 2004 a été adopté.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : la majorité des 16 <i>Länder</i> a adopté une règle d'or selon laquelle l'emprunt n'est autorisé que pour les dépenses d'investissement. Les municipalités ne peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement que s'il n'est pas possible ou approprié d'utiliser un autre financement, et elles doivent obtenir l'agrément de la région.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pression des pairs</b> : le <i>Finanzplanungsrat</i> est chargé de suivre l'évolution de la situation budgétaire à tous les niveaux d'administration et de formuler des recommandations pour rétablir la discipline budgétaire en cas de non-conformité.</li> </ul>
Australie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : les emprunts fédéraux et ceux des états sont coordonnés par le <i>Loan Council</i> en prenant en compte la situation budgétaire, les besoins en infrastructures et les objectifs macroéconomiques de chaque juridiction. La plupart des états ont adopté une forme de règle d'équilibre budgétaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : les états doivent emprunter pour leur propre compte, et le <i>Loan Council</i> fournit aux marchés financiers des informations sur les programmes d'emprunt du secteur public.</li> <li>• <b>Pression des pairs</b> : si les recettes de fonctionnement non financières varient de plus de 2 pour cent dans un sens ou dans l'autre par rapport au budget, les états ont l'obligation de fournir une explication au <i>Loan Council</i>. Cette explication est rendue publique. Le <i>Loan Council</i> n'est pas formellement habilité à approuver des changements, mais toute question peut être approfondie en son sein.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : un Pacte de stabilité intérieure a été institué en 1999 et le dispositif actuel, couvrant la période 2001-2004, a été agréé en octobre 2001. Selon le Pacte, les municipalités, en tant qu'échelon administratif, doivent équilibrer leur budget sur la période 2001-2004, tandis que les régions, toujours en tant qu'échelon administratif, doivent générer un excédent annuel égal au moins à 0,75 pour cent du PIB. Cet engagement ne s'impose pas à telle ou telle municipalité, mais à l'ensemble des municipalités regroupées selon le <i>Land</i> auquel elles appartiennent. Le pacte fixe les obligations de chaque <i>Land</i>. Les objectifs doivent être respectés a posteriori. Le Pacte prévoit la possibilité de transférer des droits à excédent ou à déficit à une autre collectivité. Aucune référence spécifique n'est faite au financement des investissements publics.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions explicites aux emprunts effectués par les <i>Länder</i>. Pour les municipalités, l'emprunt n'est autorisé que pour couvrir des dépenses extraordinaires. Les <i>Länder</i> sont légalement tenus de réglementer les emprunts locaux, mais la réglementation mise en place varie sensiblement selon le <i>Land</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pression des pairs</b> : s'exerce par un dispositif de coopération.</li> <li>• <b>Sanctions financières</b> : les collectivités qui n'atteignent pas l'objectif doivent régler une amende fixe égale à 8 pour cent de la contribution à la stabilité et une amende variable égale à 15 pour cent du manquement, jusqu'à un certain plafond<sup>1</sup>. L'application des sanctions dépend cependant de la décision unanime d'une commission impliquant le gouvernement fédéral d'une part, et les <i>Länder</i> et les municipalités de l'autre. Si l'objectif est finalement atteint dans l'année, le montant de l'amende est rendu ; dans le cas contraire, il est réparti entre les collectivités qui ont respecté leur objectif.</li> <li>• <b>Clause de sauvegarde</b> : en cas de ralentissement économique sérieux, les sanctions ne s'appliquent pas.</li> </ul>
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : les niveaux de déficit et de croissance des dépenses autorisés aux différents échelons administratifs sont établis à partir des recommandations du Conseil supérieur des finances. Ces recommandations font l'objet de rapports annuels. L'objectif de déficit fait référence à l'équilibre budgétaire global.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les régions et les communautés peuvent émettre des obligations, à condition de disposer de l'accord des autorités centrales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pression des pairs</b> : s'exerce par un dispositif de coopération.</li> <li>• <b>Procédures administratives</b> : sur la base d'une recommandation du Conseil et d'une consultation des collectivités régionales, le gouvernement fédéral est légalement autorisé à limiter les emprunts des régions pour une période de deux années. L'échelon régional surveille les budgets municipaux et est en mesure d'imposer le cas échéant des compressions de dépenses ou des augmentations d'impôts.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Brésil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les états et les municipalités ont l'obligation de contenir l'endettement dans les limites établies par le Sénat. La loi de responsabilité budgétaire (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i>) et la législation afférente (approuvée en 2000) fixent une série de mesures de contrôle et d'application pour améliorer la discipline budgétaire infranationale. La loi impose aux collectivités infranationales de fixer des objectifs annuels pour les recettes, les dépenses, le solde primaire et les variations de l'endettement. La conformité à ces objectifs doit être rendue publique tous les trimestres.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les états sont libres d'emprunter pour autant qu'ils respectent les principes directeurs généraux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sanctions</b> : la loi de responsabilité budgétaire prévoit une palette de mécanismes de sanction. Les échelons infranationaux qui ne respectent pas les plafonds d'endettement, les plafonds d'effectifs ou les exigences de transparence encourent des sanctions financières. En outre, les contrats ou décisions administratives qui violent les termes de la loi sont invalidés, tandis que les individus responsables de ces violations sont passibles d'amendes, et les gouverneurs et les maires de destitution ou d'emprisonnement.</li> <li>• <b>Clauses de sauvegarde</b> : les plafonds d'endettement sont fixés par le Sénat fédéral, mais peuvent être révisés dans le contexte du budget annuel et corrigés en fonction des conditions macroéconomiques.</li> </ul>
Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de coordination formelle</b> : une coordination budgétaire assez lâche s'effectue par le biais d'un dialogue interministériel qui a lieu une fois par an. La plupart des administrations provinciales et territoriales ont adopté une législation d'équilibre budgétaire ; le déficit est interdit aux instances municipales.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les autorités provinciales et territoriales peuvent emprunter sans restriction ; les instances municipales ne peuvent emprunter que pour des projets d'investissement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : le gouvernement fédéral ne garantit pas l'endettement infranational.</li> <li>• <b>Clauses de sauvegarde</b> : dans la plupart des provinces, un excédent enregistré une année peut constituer une réserve comptable utilisable pour financer le déficit d'un exercice ultérieur. En outre, la législation de nombreuses provinces prévoit des exemptions en cas d'événements exceptionnels.</li> </ul>
Corée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b> : les collectivités infranationales doivent équilibrer leur budget. Celui-ci est surveillé et contrôlé par le ministère de l'Administration et des Affaires intérieures.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : tous les emprunts locaux doivent être approuvés par les autorités centrales.</li> </ul>	

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : un système de coopération budgétaire formalisée entre les autorités centrales et l'Association des collectivités locales existe depuis le début des années 70. Les collectivités infranationales doivent équilibrer leur budget, mais jouissent de larges prérogatives fiscales. Les autorités centrales ont cependant annoncé récemment un gel des impôts qui s'applique aussi au niveau infranational.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les comtés et les municipalités n'ont en principe pas accès à l'emprunt. Il existe cependant d'importantes exceptions. Les comtés peuvent emprunter à long terme jusqu'à 25 pour cent des dépenses nettes totales d'investissement pour l'exercice budgétaire, et les municipalités ont libre accès à l'emprunt pour les investissements effectués dans des secteurs précis, qui sont dans une large mesure financés par les redevances d'utilisation. Le ministère de l'Intérieur peut en outre octroyer aux municipalités des autorisations d'emprunt discrétionnaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pression des pairs</b> : l'accord entre les autorités centrales et l'Association des collectivités locales n'est pas juridiquement contraignant, et l'association ne dispose pas d'instruments efficaces pour garantir son respect au niveau global.</li> <li>• <b>Sanctions financières</b> : en cas de violation du gel des impôts, toutes les recettes fiscales nettes sont confisquées par une réduction des subventions individuelles et globales.</li> </ul>
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : en vertu de la loi sur la stabilité budgétaire entrée en vigueur en 2001, toutes les collectivités sont tenues au moins d'équilibrer leur budget.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : l'emprunt par les collectivités régionales doit être réservé au financement des dépenses d'équipement. Une autorisation du ministère des Finances peut être requise si le service annuel de la dette et les remboursements dépassent 25 pour cent des recettes courantes. Les autorités centrales peuvent fixer à l'emprunt infranational des limites et contraintes supplémentaires justifiées par leur politique macroéconomique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : en cas de non-respect des prescriptions, la loi impose à la région défaillante de présenter un plan financier de compensation du dépassement budgétaire. Ce plan doit recevoir l'approbation du Conseil de politique budgétaire et financière.</li> <li>• <b>Sanctions financières</b> : si le comportement financier d'une région met l'Espagne en violation des règles budgétaires de l'UEM, la région en question doit assumer les sanctions européennes.</li> </ul>
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de coordination formelle</b> : cependant, la plupart des états ont mis en place des contraintes légales d'équilibre du budget.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restriction des autorités centrales à l'emprunt par les états.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : le gouvernement fédéral ne garantit pas les emprunts infranationaux.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : une loi imposant aux municipalités d'équilibrer leur budget à moyen terme a été instaurée en 2001.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions explicites pour les emprunts locaux. Tous les emprunts sont coordonnés par les structures municipales ; aucun n'est garanti par l'État.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de sanctions</b> : les municipalités sont tenues de prévoir comment couvrir un éventuel déficit de leur bilan.</li> </ul>
France	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les collectivités locales ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement<sup>2</sup>.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les collectivités locales françaises sont autorisées à emprunter pour financer leurs dépenses d'investissement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : chaque année, le représentant local des autorités centrales contrôle les budgets locaux. Si le budget enfreint les prescriptions légales, il est transmis à la Chambre Régionale des Comptes (CRC). La procédure d'audit implique une vérification a priori et a posteriori. En cas de déficit constaté (au-dessus d'un certain plafond), la CRC doit proposer les mesures budgétaires adaptées à la collectivité locale.</li> </ul>
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b> : les niveaux administratifs inférieurs (préfectures et municipalités) préparent leur budget et le soumettent à l'approbation des représentants régionaux des autorités centrales.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : tous les emprunts doivent recevoir l'approbation du ministère de l'Économie et des Finances.</li> </ul>	
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Emprunts</b> : les municipalités ne sont autorisées à emprunter que pour financer des dépenses en capital jusqu'à un plafond de 70 pour cent de leurs propres recettes nettes annuelles (après paiement des intérêts)<sup>3</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : l'endettement infranational n'est pas garanti par l'État.</li> </ul>
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b> : les autorités infranationales doivent équilibrer leur budget, qui est surveillé et contrôlé par le ministère de l'Environnement et de l'Administration locale.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : ils sont régis par la loi sur l'administration locale (<i>Local Government Act</i>), qui requiert l'approbation du Ministre concerné (habituellement le Ministre de l'Environnement et de l'Administration locale) pour tout projet d'emprunt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : les autorités défaillantes peuvent être relevées de leurs fonctions et remplacées par un commissaire nommé par les autorités centrales.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Islande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : réunions consultatives régulières entre les autorités centrales et l'Association des collectivités locales.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions à l'emprunt par les autorités infranationales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : si une municipalité est dans l'incapacité de faire face à sa dette, elle peut être placée sous l'administration directe du ministère des Affaires sociales.</li> </ul>
Italie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : un Pacte de stabilité intérieure, promulgué en 1999, impose aux autorités infranationales des réductions du déficit par rapport à une référence invariante<sup>4</sup>. Le service de la dette ne peut dépasser 25 pour cent des recettes courantes.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les autorités régionales et locales sont autorisées à emprunter pour financer les dépenses d'investissement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pression des pairs</b> : le Pacte comporte un mécanisme de coopération qui permet, essentiellement dans le contexte de conférences régionales et municipales, de prévoir la correction d'éventuels dépassements d'objectif.</li> <li>• <b>Sanctions financières</b> : les sanctions européennes sont assumées collectivement par les autorités défaillantes à hauteur de leur contribution au dépassement d'objectif.</li> <li>• <b>Clauses de sauvegarde</b> : en cas d'événement inattendu, les restrictions d'emprunt peuvent être assouplies.</li> </ul>
Japon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational.</b></li> <li>• <b>Emprunts</b> : des lignes directrices applicables aux emprunts sont définies dans le Plan budgétaire annuel des collectivités locales. Le ministère des Affaires intérieures supervise et contrôle tous les emprunts des autorités locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : le ministère des Affaires intérieures prend le contrôle de la collectivité locale qui emprunte au-delà du plafond prescrit.</li> </ul>
Luxembourg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b> : les municipalités n'ont pas droit à un déficit de fonctionnement. Leurs comptes sont examinés par les commissaires de district et contrôlés par la division de l'audit municipal du ministre de l'Intérieur.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les emprunts dépassant une certaine somme sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : la Constitution prévoit un système de contrôle des collectivités locales exercé par le Grand Duc, le ministre de l'Intérieur et les autorités centrales par l'intermédiaire des commissaires de district. Le Grand Duc peut invalider tout acte général ou particulier des autorités locales qui serait contraire au droit ou à l'intérêt général, et peut déclarer nuls tant les actes réglementaires que les décisions particulières du conseil communal, du collège du bourgmestre et des échevins, ou du maire.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Mexique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un système de contrôle administratif a été progressivement remplacé par un système s'appuyant davantage sur les <b>marchés financiers</b> pour obtenir une discipline budgétaire infranationale. Les autorités des états approuvent leur propre budget et contrôlent les budgets et les comptes des collectivités locales.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les états sont autorisés à emprunter sur le marché intérieur pour financer leurs dépenses d'équipement ; l'emprunt par les municipalités est soumis à l'approbation des autorités de l'état compétent.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : les dettes infranationales ne sont pas garanties par les autorités centrales. En 2000, de nouvelles règles ont été introduites dans le but de limiter l'accès des états à l'emprunt, d'accroître la transparence et de renforcer l'engagement des autorités centrales à ne pas se porter au secours des autorités infranationales.</li> </ul>
Norvège	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les comtés et les municipalités ne sont pas autorisés à présenter un déficit de fonctionnement. Les déficits budgétaires <i>ex post</i> peuvent être reportés sur deux ans au plus.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions explicites à l'emprunt infranational.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : si un comté ou une municipalité ne parvient pas à combler un déficit de fonctionnement dans les deux ans, les décisions d'emprunt ou de contrat à long terme (par exemple la signature d'un bail) ne peuvent être confirmées sans l'approbation du ministère des Collectivités locales et du Développement régional. Le ministère publie une liste des collectivités infranationales placées sous administration<sup>5</sup>.</li> </ul>
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les autorités locales sont légalement tenues de fixer leurs recettes de fonctionnement à un niveau suffisant pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement de l'exercice (le déficit est autorisé dans des cas assez rares). Les collectivités locales sont largement autofinancées et les autorités centrales ne jouent pas de rôle primordial dans l'examen ou l'approbation des budgets locaux.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : les emprunts infranationaux ne sont pas garantis par les autorités centrales.</li> </ul>
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Stratégie de coopération</b> : les autorités centrales et l'Association néerlandaise des municipalités tiennent des réunions périodiques au cours desquelles sont débattues les questions financières. Les collectivités infranationales jouissent de prérogatives fiscales substantielles, mais sont tenues d'équilibrer leur budget. Ce dernier est étroitement surveillé et contrôlé par les niveaux administratifs supérieurs. Les autorités provinciales sont légalement tenues de prendre le contrôle financier d'une municipalité dont le déficit budgétaire a des chances de perdurer plusieurs années.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : les autorités centrales ne peuvent aider une municipalité en difficulté financière que si la municipalité elle-même a pris des mesures suffisantes pour accroître ses recettes par le biais d'une hausse des impôts. En échange de cette aide financière, la municipalité abandonne son indépendance financière.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Pays-Bas (suite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Emprunts</b> : les autorités infranationales sont libres d'emprunter tant que leur budget reste équilibré (sur la base comptable des droits constatés).</li> </ul>	
Pologne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : la Constitution interdit que la dette publique dépasse 60 pour cent du PIB, et la loi sur les finances publiques impose aux autorités centrales comme infranationales des mesures de stabilisation de la dette à un niveau inférieur à 50 pour cent du PIB. Les collectivités infranationales sont aussi soumises à certains seuils d'endettement et de service de la dette (respectivement 60 et 15 pour cent de l'ensemble de leurs recettes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : les collectivités infranationales sont tenues de soumettre leur projet de budget aux Chambres régionales d'équilibrage, qui sont des agences gouvernementales. Ces Chambres évaluent les projets de budgets de manière à garantir que chaque collectivité infranationale a les moyens de financer un éventuel déficit, et fournissent une évaluation globale de la viabilité de leurs engagements. Si leur opinion est négative, le budget en question doit être modifié selon leurs directives.</li> <li>• Si la dette dépasse 55 pour cent du PIB, le Conseil des ministres doit présenter au Parlement un plan d'assainissement budgétaire visant à abaisser la dette publique. Si la dette atteint 60 pour cent du PIB, il devient impossible d'émettre de nouvelles garanties de l'État, le Conseil des ministres doit soumettre un plan d'assainissement budgétaire au Parlement et les collectivités infranationales doivent présenter des budgets en équilibre.</li> <li>• <b>Clauses de sauvegarde</b> : la procédure peut ne pas être appliquée en cas d'urgence.</li> </ul>
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : la loi sur les finances locales stipule que les dépenses courantes ne peuvent dépasser les recettes courantes et fixe un plafond du service annuel de la dette et des emprunts à court terme. En outre, la loi budgétaire annuelle peut fixer des plafonds de niveau d'endettement en vertu de la Loi sur la stabilité budgétaire adoptée en juillet 2002.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les autorités locales sont libres d'emprunter pour financer leurs immobilisations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sanctions financières</b> : en vertu de la loi sur la stabilité budgétaire, les transferts des autorités centrales peuvent être réduits ou suspendus si les autorités infranationales dépassent les seuils d'endettement ou que les informations financières ne sont pas fournies dans les délais prescrits.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
République slovaque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les municipalités et les autorités territoriales supérieures doivent équilibrer leurs dépenses courantes et leurs recettes courantes. A compter de 2005, la dette et le service de la dette (principal et intérêts) infranationaux ne pourront pas dépasser respectivement 60 et 25 pour cent des recettes courantes de l'année précédente.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les autorités infranationales ne peuvent emprunter que pour financer des immobilisations. L'approbation du ministère des Finances est obligatoire si l'emprunt dépasse 75 millions de SKK. La dette infranationale n'est pas garantie par les autorités centrales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : les municipalités incapables de payer leurs engagements peuvent être placées sous administration des autorités centrales.</li> <li>• <b>Sanctions financières</b> : le ministère des Finances peut imposer des sanctions financières atteignant un million de SKK aux autorités infranationales ne respectant pas les règles budgétaires.</li> <li>• <b>Discipline de marché</b> : l'endettement infranational n'est pas garanti par l'État.</li> </ul>
République tchèque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de coordination formelle</b> : les gouvernements infranationaux sont libres de s'endetter et peuvent approuver un déficit budgétaire si des garanties ou des nantissements municipaux le couvrent.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions explicites aux emprunts infranationaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Discipline de marché</b> : l'endettement infranational n'est pas garanti par l'État.</li> </ul>
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b><sup>6</sup>.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : l'endettement infranational est soumis à l'approbation des autorités centrales.</li> </ul>	
Suède	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : les budgets des collectivités locales ne peuvent être déficitaires<sup>7</sup>. En cas de déficit, celui-ci peut être reporté, mais doit être remboursé dans les deux ans.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : pas de restrictions à l'endettement infranational.</li> </ul>	
Suisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pas de coordination formelle</b> : une coordination informelle a lieu entre la Confédération et les cantons pour la préparation du budget.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : l'emprunt par les cantons et les communes est limité aux projets d'investissement et nécessite une approbation par référendum.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La politique budgétaire infranationale est soumise au contrôle des habitants par référendum.</li> </ul>

Pays	Dispositif budgétaire	Mécanismes d'application
Turquie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Autonomie budgétaire limitée au niveau infranational</b> : les budgets et comptes locaux sont surveillés par les autorités centrales.</li> <li>• <b>Emprunts</b> : les emprunts dépassant certains seuils sont soumis à l'approbation des autorités centrales.</li> </ul>	
Zone euro/ pays de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Règles budgétaires</b> : le dispositif budgétaire se compose de deux exigences : celle du traité visant à éviter une position déficitaire excessive, selon laquelle un déficit supérieur à 3 pour cent du PIB est considéré comme excessif sauf s'il est temporaire ou exceptionnel, et celle du Pacte de stabilité et de croissance visant à obtenir et conserver une position budgétaire « proche de l'équilibre ou excédentaire » à moyen terme, mais aussi chaque année en termes corrigés des variations conjoncturelles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Procédures administratives</b> : les États membres soumettent des programmes annuels de stabilité ou de convergence dans lesquels ils précisent leur stratégie budgétaire à court et moyen terme. Les programmes sont régulièrement actualisés ; ils sont soumis à un examen par les pairs et surveillés par la Commission et le Conseil.</li> <li>• <b>Des sanctions financières</b> ne s'appliquent qu'en l'absence prolongée de mesures correctrices prises en réaction aux recommandations du Conseil. Elles consistent en un dépôt non rémunéré qui est converti en amende (qui ne peut être supérieure à 0.5 pour cent du PIB) si le déficit excessif persiste au bout de deux ans.</li> </ul>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pour les <i>Länder</i> et municipalités, un déficit temporaire respectif de 0.15 et 0.10 pour cent du PIB est autorisé. Cependant, la contribution moyenne à la stabilité doit être assurée sur l'ensemble de la période du pacte. Si l'Autriche n'atteint pas les objectifs de Maastricht, les sanctions de l'UE seront réparties entre les collectivités infranationales.</li> <li>2. La prescription légale de l'« équilibre des comptes » suppose au moins l'égalité entre le solde primaire augmenté des recettes des immobilisations locales et les remboursements annuels d'emprunts (intérêts et principal).</li> <li>3. Les plafonds des emprunts municipaux nouvellement contractés à des fins de développement du parc immobilier ont été supprimés. Les municipalités ont créé des sociétés holdings et des entreprises de services collectifs locales, y compris dans le domaine du logement et d'autres services publics, dont les recettes et les dépenses sont extrabudgétaires et par conséquent non repris dans les comptes généraux des administrations publiques.</li> <li>4. Le déficit régi par les prescriptions est comptabilisé sur la base des paiements et exclut les dépenses de santé, d'équipement et de paiement d'intérêts ainsi que les recettes sous forme de transferts des autorités centrales. Le pacte a été prorogé dans le cadre des lois de finances des années 2000 et 2001. La loi de finances 2001 a introduit pour la première fois l'obligation, pour les collectivités régionales et locales, de présenter <i>ex ante</i> à l'approbation de leur assemblée des budgets respectant les objectifs assignés (Bibbee et Goglio, 2002).</li> <li>5. Une liste exhaustive des collectivités infranationales sous administration est disponible à l'adresse <a href="http://odin.dep.no/krd/engelsk/p10002454/p10002455/p10002456/index-b-n-a.html">http://odin.dep.no/krd/engelsk/p10002454/p10002455/p10002456/index-b-n-a.html</a>.</li> <li>6. Les administrations de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord « sont libres, dans les limites globales, de leurs décisions de dépenses concernant les programmes décentralisés » (Watt, 2002).</li> <li>7. Après sa suppression au début des années 90, l'exigence d'équilibre budgétaire a été réintroduite en 1997.</li> </ol>		
<p>Source : OCDE.</p>		

## BIBLIOGRAPHIE

- BALASSONE, F., D. FRANCO et S. ZOTTERI (2002), « Fiscal rules for sub-national governments: What lessons from EMU-countries? », communication à la conférence « Rules-based macroeconomic policies in emerging market economies », Oaxaca, Mexique, février.
- BANQUE MONDIALE (2002), « Brazil Issues in Fiscal Federalism », Rapport n° 22523-BR.
- BIBBEE, A. et A. GOGLIO (2002), « Public Spending in Italy: Policies to Enhance its Effectiveness », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 324.
- BORGE, L.E. et J. RATTSSØ (2002), « Local Government Budgeting and Borrowing: Norway » dans B. Dafflon (dir. de la publ.), *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- BRONCHI, C. (2003), « The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 349.
- BRUECKNER, J.K. (1998), « Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence », *Urban institute, Assessing the new federalism, Occasional paper*, n° 21.
- BUTI, M., S. GERNEIFFI et D. CONFRA (2002), « Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? », communication au séminaire du CEPII, 21 novembre, Paris.
- CASELLA, A. (1999), « Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 7278.
- CEKOTA, J., R. GÖNENÇ et K.Y. YOO (2002), « Strengthening the Management of Public Expenditure in Hungary », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 336.
- THE CONFERENCE BOARD OF CANADA (2002), *Projection des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires*, [www.gov.ns.ca/finance/pdf/Fiscallmbalance.pdf](http://www.gov.ns.ca/finance/pdf/Fiscallmbalance.pdf).
- DANSK ØKONOMI, Forår (2002), [www.dors.dk/rapp/dors121.htm](http://www.dors.dk/rapp/dors121.htm).
- DAUGAARD, S. (2002), « Enhancing Expenditure Control with a Decentralised Public Sector in Denmark », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 320.
- DE AYALA CAÑÓN, L., R. MARTÍNEZ LÓPEZ et J. RUIZ HUERTA (2001), « La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad », *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n° 16/01, [www.minhac.es/ief/publicaciones/papelest/01/pt\\_16\\_01.pdf](http://www.minhac.es/ief/publicaciones/papelest/01/pt_16_01.pdf).
- DECRESSIN, J. (2002), « Regional Income Distribution and Risk Sharing: How Does Italy Compare in Europe », *Journal of Public Economics*, vol. 86.
- FENGE, R. et V. MEIER (2001), « Why Cities Should not be Subsidized », *CESifo Working Paper*, n° 546, Munich, Allemagne. [ftp://129.187.96.124/CESifo\\_WP/546.pdf](http://129.187.96.124/CESifo_WP/546.pdf).

- FMI (2002), *Government Finance Statistics Yearbook*.
- GOOLSBEE, A. et E.L. MAYDEW (1998), « Coveting thy Neighbour's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment », *National Bureau of Economic Research Working paper*, n° 6614, <http://papers.nber.org/papers/w6614.pdf>.
- HADDAD, E.A., E.P. DOMINGUES et F.S. PEROBELLI (2002), « Regional Effects of Economic Integration: The Case of Brazil », *Journal of Policy Modeling*, vol. 24, Issue 5.
- HAUGHWOUT, A.F. (1998), « Aggregate Production Functions, Interregional Equilibrium and the Measurement of Infrastructure Productivity », *Journal of Urban Economics*, vol. 44, n° 2.
- HEMMINGS, P., D. TURNER et S. PARVIANEN (2003), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Finland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 349.
- HERD, R et C. BRONCHI (2001), « Increasing Efficiency and Reducing Complexity in the Tax System in the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 313.
- HOELLER, P., M-O. LOUPPE et P. VERGRIETE (1996), « Fiscal Relations Within the European Union », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 163.
- JEANRENAUD, C. (1994), « Expertise sur les aides financières et les indemnités de la confédération aux cantons: le point de vue de l'efficacité », dans *Expertise relative aux aides financières et indemnités de la confédération en faveur des cantons* mandatée par l'Administration générale des finances et la Conférence des directeurs cantonaux des finances.
- JOURMARD, I. et C. GIORNO (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 332.
- JOURMARD, I. et W. SUYKER (2002a), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Norway », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 343.
- JOURMARD, I. et W. SUYKER (2002b), « Options for Reforming the Finnish Tax System », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 319.
- KENNEDY, S. et J. ROBBINS (2001), « The role of fiscal rules in determining fiscal performance », *Department of Finance Working Paper*, 2001-16.
- KOPITS, G. et S. SKYNSYMA (1998), « Fiscal Policy Rules », *IMF Occasional Paper*, n° 162.
- KRUGMAN, P. (1993), « Lessons from Massachusetts for EMU » dans F. Torres et F. Givazzi (dir. de la publ.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press.
- KRUGMAN, P. et A. VENABLES (1993), « Integration, Specialisation and Adjustment », *NBER Working Paper* n° 4559, <http://papers.nber.org/papers/W4559>.
- LANE, T. (1993), « Market Discipline », *IMF Staff Papers*, vol. 40.
- LINDERHOF, V., P. KOOREMAN, M. ALLERS et D. WIERSMA (2001), « Weight-Based Pricing in the Collection of Household Waste: The Oostzaan Case », *Resource and Energy Economics*, vol. 23.
- LOTZ, J.R. (1991), *Økonomiske aftaler mellem stat og kommuner*, Kommunal Årbog.
- McLURE, C.E. (2000), « Tax Assignment and Sub-national Fiscal Autonomy », *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*.
- NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BUDGET OFFICERS (2002), « Budget Processes in the States », [www.nasbo.org/Publications/PDFs/budpro2002.pdf](http://www.nasbo.org/Publications/PDFs/budpro2002.pdf).
- OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

- OATES, W.E. (1999), « An essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.
- O'BRIEN, P. et A. VOUREC'H (2001), « Encouraging Environmentally Sustainable Growth: Experience in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 293, [www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002553.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00002000/M00002553.pdf).
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE : Canada*.
- OCDE (1999), « Les pouvoirs fiscaux des collectivités territoriales », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 1.
- OCDE (2000a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*.
- OCDE (2000b), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*.
- OCDE (2000c), *Études économiques de l'OCDE : Japon*.
- OCDE (2001a), « Implications budgétaires du vieillissement : prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69, [www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029158.pdf](http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029158.pdf).
- OCDE (2001b), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : premiers résultats de PISA 2000*.
- OCDE (2001c), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*.
- OCDE (2001d), *Études économiques de l'OCDE : Canada*.
- OCDE (2001e), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*.
- OCDE (2001f), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, [www.OECD.org/pdf/M00021000/M00021145.pdf](http://www.OECD.org/pdf/M00021000/M00021145.pdf).
- OCDE (2002a), « Finances publiques dans les collectivités territoriales », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 7.
- OCDE (2002b), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*.
- OCDE (2002c), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*.
- OCDE (2002d), « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72.
- OCDE (2002e), *Comptabilité et budgétisation en droits constatés : questions clés et récents développements*.
- OCDE (2003a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Corée*.
- OCDE (2003c), *OECD Territorial Review of Mexico*, DT/TDPC(2002)19.
- OCDE (2003d), *Études économiques de l'OCDE : Japon*.
- OCDE (2003e), « Incidences des politiques sur l'investissement direct étranger », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73.
- POTERBA, J.M. et K.S. RUEBEN (1997), « State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market », *NBER Working paper*, n° 6237, octobre, <http://papers.nber.org/papers/w6237.pdf>.
- ROSEVEARE, D. (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Sweden », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 345.
- SCHNEIDER, M. (2002), « Local Fiscal Equalisation based on Fiscal Capacity: The Case of Austria », *Fiscal Studies*, vol. 23, n° 1.
- SÖDERSTRÖM, L. (2002), « Combining Local Self-government with Long-run Discipline and Short-term Flexibility with Reference to Sweden », communication au séminaire sur la décentralisation budgétaire dans l'optique du traité de Maastricht, Copenhague, octobre.
- SOLÉ OLLÉ, A. et E. VILADECANS MARSAL (2002), « Fiscal and Growth Spillovers in Large Urban Areas » [http://data.vatt.fi/iipf2002/members/papers/Sole\\_Viladecans.pdf](http://data.vatt.fi/iipf2002/members/papers/Sole_Viladecans.pdf).

- TANZI, V. (1995), « Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects », Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, 1995.
- VAN DEN NOORD, P. (2002), « Managing the Public Expenditure: The UK Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 341.
- VARSANO, R., S. GUIMARAES FERREIRA et J.R. AFONSO (2002), « Fiscal Competition » dans *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, Conférence internationale sur le fédéralisme, 2002, St. Gall, Suisse.
- WATT, P.A. (2002), « Local Government Expenditure in England » dans B. Dafflon (dir. de la publ.), *Local Public Finance in Europe*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- WURZEL, E. (1999), « Towards More Efficient Government-Reforming Federal Fiscal Relations in Germany », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 209.
- WURZEL, E. (2003), « Consolidating Germany's Finances: Issues in Public Sector Spending Reform », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 336.